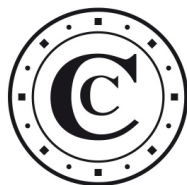


Cour des comptes



UN PREMIER BILAN DE L'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DANS LE CADRE DE LA LOI ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS

Communication au comité d'évaluation et de contrôle
des politiques publiques de l'Assemblée nationale

Février 2020

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| PROCÉDURES ET MÉTHODES | 5 |
| SYNTHÈSE | 9 |
| RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS | 13 |
| INTRODUCTION | 15 |
| CHAPITRE I L'ORIENTATION : DES AMÉLIORATIONS DISPARATES, UNE RÉFORME INACHEVÉE | 17 |
| I - UNE AMÉLIORATION CENTRÉE SUR L'ANNÉE DE TERMINALE | 18 |
| A - Un doublement des professeurs principaux en terminale aux effets encore modestes..... | 19 |
| B - Une mise en place des semaines de l'orientation très inégale..... | 20 |
| C - Une meilleure information disponible sur Parcoursup..... | 21 |
| D - La mise en place incertaine d'un créneau consacré à l'orientation..... | 22 |
| II - DES DYSFONCTIONNEMENTS PERSISTANTS | 23 |
| A - Une mission d'orientation insuffisamment valorisée..... | 23 |
| B - Des efforts à poursuivre pour atténuer les contraintes pesant sur l'orientation individuelle..... | 29 |
| CHAPITRE II PARCOURSUP : UNE TRANSITION ASSURÉE, UN SYSTÈME PERFECTIBLE | 35 |
| I - UNE NOUVELLE MARQUE POUR UN SYSTÈME D'INFORMATION DATÉ | 35 |
| A - Un outil peu modifié qui a su absorber des flux croissants d'étudiants..... | 35 |
| B - Un code source de qualité médiocre associé à des risques élevés..... | 37 |
| C - Un système d'information encore fragile..... | 39 |
| D - Un outil à inscrire dans une véritable gouvernance d'ensemble..... | 42 |
| II - UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SEMBLABLE À CELLE D'APB | 47 |
| A - Parcoursup, un modèle biface pertinent..... | 47 |
| B - Des résultats comparables à ceux du dispositif précédent..... | 48 |
| III - UNE TRANSPARENCE ET UNE VALORISATION LIMITÉES | 53 |
| A - Des progrès modestes dans la transparence du code de Parcoursup..... | 53 |
| B - Des données stratégiques sous exploitées..... | 54 |
| CHAPITRE III UNE RÉFORME PROFONDE DES CONDITIONS D'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR | 59 |
| I - DES COMMISSIONS D'EXAMEN DES VŒUX AU FONCTIONNEMENT ET AUX CRITÈRES DE CLASSEMENT PEU TRANSPARENTS | 59 |
| A - Des commissions chargées d'appliquer les « attendus »..... | 60 |
| B - Des commissions administratives au fonctionnement hétérogène..... | 62 |
| C - La question de la publication des « algorithmes locaux »..... | 66 |
| D - L'enjeu de l'information du candidat sur ses chances réelles d'accès à la formation de son choix..... | 70 |
| II - LES MESURES VISANT À GARANTIR À CHAQUE CANDIDAT L'ÉQUITÉ D'ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR | 77 |
| A - L'institution de quotas aux effets disparates..... | 78 |
| B - Le cas des étudiants non retenus en phase principale de Parcoursup..... | 84 |

| | |
|---|------------|
| CHAPITRE IV L'AMÉLIORATION DES CAPACITÉS D'ACCUEIL ET DE LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS : UN PREMIER BILAN MITIGÉ | 89 |
| I - DES MOYENS MAL SUIVIS ET ENGAGEANT LES FINANCES PUBLIQUES À LONG TERME..... | 90 |
| A - Une attribution de moyens importants | 90 |
| B - Des recrutements de personnel sans suivi du ministère | 92 |
| C - Des rémunérations des membres des commissions d'examen des vœux à encadrer..... | 92 |
| D - Des effets sur la situation financière des universités..... | 93 |
| E - Un nouveau dialogue de gestion en cours de construction..... | 94 |
| II - DES CRÉATIONS DE PLACES DÉCORRÉLÉES DES BESOINS EFFECTIFS..... | 95 |
| A - Une méthode de financement de places supplémentaires à repenser | 95 |
| B - Une doctrine globale de fixation des capacités d'accueil à élaborer | 98 |
| C - Une gestion des capacités d'accueil qui doit mieux prendre en compte la réussite des bacheliers professionnels et technologiques..... | 100 |
| III - DES DISPOSITIFS D'AIDE À LA RÉUSSITE AUX EFFETS ENCORE FAIBLES | 104 |
| A - Des dispositifs d'aide à la réussite peu déployés et peu suivis | 104 |
| B - Une amélioration de la réussite pour l'instant difficile à mesurer..... | 110 |
| CONCLUSION GÉNÉRALE | 115 |
| LISTE DES ABRÉVIATIONS | 117 |
| ANNEXES | 119 |

Procédures et méthodes

Les rapports de la Cour des comptes sont réalisés par l'une des six chambres que comprend la Cour ou par une formation associant plusieurs chambres et/ou plusieurs chambres régionales ou territoriales des comptes.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, tant dans l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que dans l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'indépendance institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La contradiction implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

La collégialité intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication.

Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

**

La Cour des comptes a été saisie par le président de l'Assemblée nationale, par lettre du 31 octobre 2018, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières et au titre de l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des institutions de la V^{ème} République créant l'article 47-2 de la constitution du 4 octobre 1958, d'une demande d'enquête du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques portant sur « un premier bilan du dispositif d'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi ORE ». Cette demande a été acceptée par le Premier président le 23 novembre 2018. Ce dernier, par une lettre datée du 24 janvier 2019, a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour (cf. Annexe n°1).

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 25 février et des 24 et 29 mars 2019. D'un commun accord avec le CEC, la date de remise du présent rapport a été fixée à la fin du mois de février 2020 afin de permettre à la Cour de prendre connaissance du second rapport du Comité éthique et scientifique de Parcoursup, dont la date de parution était fixée à janvier 2020.

Les rapporteurs ont conduit une soixantaine d'entretiens avec les représentants des principales administrations et organismes publics concernés, ainsi qu'avec ceux des conférences (CPU, CGE, CDEFI).

Afin de compléter leurs appréciations sur l'orientation et l'accès à l'enseignement supérieur, les rapporteurs ont également rencontré une association des parents d'élèves, l'association des proviseurs de lycées, l'ONISEP, des sociologues de l'éducation, une association du secteur de l'orientation et Régions de France. De même, le défenseur des droits, la présidente de la CNIL, le président de la CADA ainsi que les présidents du premier comité d'éthique et scientifique Parcoursup et du comité de suivi Parcoursup ont été entendus.

Des enquêtes sur place ont été réalisées au sein de cinq académies : Aix-Marseille, Clermont-Ferrand, Paris, Versailles et Rennes. À cette occasion, l'équipe de rapporteurs a visité neuf universités, choisies selon des critères de taille (grands pôles ou universités de proximité), de rayonnement, de disciplines proposées et de l'existence de difficultés éventuelles lors de la mise en place de Parcoursup : Paris V, Paris VII, Évry, Rennes I, Rennes II, Bretagne Occidentale, Aix-Marseille, Avignon, et Clermont Ferrand. D'autres formations d'enseignement supérieur, présentes sur Parcoursup ou ayant vocation à rejoindre la plateforme prochainement, ont été visitées : l'École nationale supérieure d'Architecture de Marseille, l'École supérieure d'art et de design Marseille Méditerranée et l'Institut Mines-Telecom.

Au sein de ces académies, 17 lycées, publics ou privés, représentatifs en termes de filières (générale, technologique, professionnelle, agricole, militaire), de géographie (zones urbaines, périphériques et rurales) et de réputation, ont été visités. Ont également été visitées les classes préparatoires et de sections de techniciens supérieurs (STS) présentes dans ces lycées.

Enfin, les personnels des rectorats, des directions des services départementaux de l'éducation nationale et des centres d'information et d'orientation ont été rencontrés.

Pour compléter ces contrôles sur place, des questionnaires ont été envoyés aux recteurs, aux universités et aux lycées visités. Ils ont également été adressés aux rectorats et lycées des académies de la Réunion et de Guadeloupe et de Martinique visités par l'équipe de contrôle enquêtant sur l'enseignement scolaire en outre-mer. Par ailleurs, les universités de la Réunion et des Antilles ont été également sollicitées. Le taux de réponse des établissements d'outre-mer a été faible.

Pour mesurer la réussite des étudiants, une enquête a été menée auprès des 72 universités publiques. Sur 67 réponses, 51 sont exploitables pour les questions les plus simples.

Les données relatives à la dernière année d'APB et à la session 2018 de Parcoursup ont été récupérées dans les bases d'archivage du service statistique du MESRI, le SIES. Concernant la session 2019 de Parcoursup, les données collectées dans le cadre de la plateforme ont été obtenues auprès du service à compétence nationale (SCN) Parcoursup situé à Toulouse. La Cour est la seule instance extérieure à les détenir de manière complète et à les avoir analysées avec des méthodes statistiques approfondies, notamment fondées sur des algorithmes d'apprentissage.

Cette analyse comparative de ces trois jeux de données a permis de procéder à des vérifications sur l'efficacité et l'équité des traitements opérés et d'établir plusieurs constats se traduisant par des recommandations. Ainsi, l'entraînement d'algorithmes issus de l'intelligence artificielle (cf. Annexe n° 6) a permis de déchiffrer les quelques 15 000 « algorithmes locaux » de Parcoursup utilisés par les différentes formations pour classer les candidats. Ces données révèlent les critères réellement employés tels que les notes, la localisation géographique, les filières du baccalauréat ou encore la prise en compte des lycées d'origine.

Deux sondages ont complété les données (cf. Annexe n° 4). Le premier a été réalisé par un prestataire extérieur (CSA) auprès de trois cohortes de 50 000 usagers d'APB 2017, de Parcoursup 2018 et de Parcoursup 2019. Le second a été réalisé par la Cour auprès de 10 000 professeurs principaux. La Cour a également analysé le système d'information de Parcoursup et a conduit un audit du code source de l'application avec l'appui d'un prestataire extérieur (cf. Annexe n° 7).

Le projet de rapport a été délibéré, le 23 janvier 2020 par la troisième chambre présidée par Mme Moati, et composée de MM. Olivier Mousson, Gilles Miller, Vincent Feller et Antoine Durrleman, conseillers maître, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Muriel Solignac, conseiller référendaire, M. Emmanuel Roux, conseiller référendaire en service extraordinaire, M. Antoine Comte-Bellot, auditeur, M. Mathieu Moslonka-Lefebvre, rapporteur extérieur, Mme Catherine Launay, vérificatrice, et en tant que contre-rapporteur M. Philippe Rousselot, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 18 février 2020 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, faisant fonction de Première présidente, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Barbé et Rolland, Mme Soussia, présidents de section et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.

Synthèse

La loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) est le prolongement législatif du Plan Étudiant, annoncé le 18 octobre 2017 par le Premier ministre. Ce plan vise à améliorer les trois étapes fondamentales du parcours des jeunes gens se destinant à l'enseignement supérieur : l'accompagnement à l'orientation au lycée, l'affectation dans une formation de l'enseignement supérieur et la réussite dans les premières années d'études.

La loi ORE établit ainsi une perspective cohérente et unifiée dans le continuum « -3/+3 », c'est-à-dire de la classe de seconde à la 3^{ème} année de licence, en posant le principe qu'une meilleure orientation suivie d'une affectation prenant davantage en compte le profil de l'élève permettra d'améliorer sa réussite dans l'enseignement supérieur.

Les dispositions de la loi ORE ont été élaborées et mises en œuvre sous de fortes contraintes. La plateforme Admission post-bac (APB) avait créé une profonde insatisfaction du fait de l'instauration, en ultime recours, d'un tirage au sort. À cette vive tension sociale s'ajoutait la mise en demeure de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) du 30 août 2017 constatant l'incompatibilité de la plateforme APB avec la loi Informatique et libertés. Cela ne laissait d'autre choix au gouvernement que de refondre la plateforme existante pour permettre, dès la rentrée étudiante de septembre 2018, l'affectation d'environ 700 000 bacheliers dans l'enseignement supérieur. La création de Parcoursup, d'une haute complexité sur le plan organisationnel et confrontée à une forte attente sociale, devait composer avec d'autres impératifs, tels que la loi du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles, la réforme du lycée général et technologique et l'accroissement programmé de l'offre de formation sur la plateforme. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur souligne qu'il a dû, dans un délai très court, prendre en charge une situation particulièrement complexe.

L'administration, tenue par une obligation de résultat, s'est montrée performante. La mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'enseignement secondaire et supérieur a permis la réalisation de ce projet d'ampleur et assuré la continuité du service public. L'affectation des candidats à la rentrée universitaire 2018 a ainsi été assurée sans heurts notables.

Cette première transformation accomplie, il restait à réussir son intégration dans les perspectives ouvertes par le continuum « -3+3 ». Tel est l'objet de la loi ORE. Dans ce domaine, de nombreux efforts ont été consentis au bénéfice du lycéen et de l'étudiant et de nouveaux dispositifs soutiennent le projet d'ensemble.

Cependant, le processus de maturation n'est pas achevé. L'administration en convient, comme en témoignent les mesures nouvelles prises encore récemment. Les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et de l'enseignement supérieur doivent dépasser le constat des premiers succès enregistrés. Il s'agit moins de trouver une solution à d'inévitables difficultés ponctuelles que d'interroger la concordance des dispositifs mis en place avec l'esprit de la loi ORE et les attentes des jeunes générations.

Quatre constats s'imposent. La fonction d'orientation dans l'enseignement secondaire, en dépit de progrès notables, est la grande oubliée de cette réforme. La plateforme Parcoursup fonctionne de manière satisfaisante, mais s'expose à des risques qui doivent être impérativement réduits. La procédure d'affectation souffre encore d'un défaut de transparence, seule garante de l'équité. La réussite étudiante, quant à elle, largement financée, fait l'objet d'un manque de suivi qui compromet, *in fine*, la mesure de son éventuel succès.

Une politique d'orientation qui doit être revalorisée et mieux structurée

Afin d'accroître l'accompagnement des élèves dans leur choix d'orientation, la réforme met en place un second professeur principal en classe de terminale, deux « semaines de l'orientation » et un créneau de 54 heures annuelles pour chaque classe de lycée. La publication « d'attendus » pour chaque formation sur la plateforme Parcoursup constitue une information nouvelle et utile pour les candidats lycéens. Le niveau de satisfaction des élèves a augmenté.

Mais, outre que ces mesures sont appliquées de manière inégale en fonction des établissements et des territoires, elles restent insuffisantes pour résoudre les dysfonctionnements de la politique d'orientation pourtant identifiés depuis longtemps. Trop nombreux sont les élèves qui ne bénéficient toujours pas d'aide pour leur orientation. L'accompagnement à l'orientation demeure insuffisamment valorisé dans les missions des professeurs, qu'il s'agisse de leur formation, de leur temps de service ou de leur évaluation. Des limites telles que l'autocensure d'origine sociale, territoriale ou de genre, s'opposent encore à ce que l'orientation reflète davantage le projet de chaque élève. L'effacement possible de la notion de classe, en conséquence de la réforme en cours du lycée, pourrait remettre en cause l'existence même du professeur principal, ce qui, en matière d'orientation, pourrait se faire au préjudice de l'élève et de sa famille.

L'amélioration de la fonction orientation au lycée passe par un financement adéquat qui pourrait être conforté par une meilleure répartition des crédits affectés pour la mise œuvre de la loi ORE. Un rapprochement des ministères de l'enseignement secondaire et supérieur sur la question de l'orientation, la mise en place d'une stratégie et d'une structure communes, doivent impérativement être mis à l'étude.

Parcoursup : une plateforme dont la sécurité et la pérennité doivent être assurés et dont les données restent à exploiter

La loi ORE prévoit l'extension de Parcoursup à la quasi-totalité des formations de l'enseignement supérieur. Cette universalité constitue un progrès notable tant du point de vue de l'information des candidats que de l'efficacité de la procédure d'affectation, en dépit d'une performance pour l'instant globalement identique à celle d'APB.

Caractérisé par une poussée des facteurs de charges - inclusion en 2020 de l'ensemble des formations relevant de l'enseignement supérieur et augmentation majeure du nombre d'utilisateurs en quelques années - le système d'information repose sur une transformation dans l'urgence de la plateforme APB en Parcoursup, dont l'architecture n'a pas été refondée. Cette situation crée des risques importants en termes de qualité, de continuité, d'adaptabilité et d'évolution du service public. Les faiblesses du système d'information en matière de sécurité, de performance et de robustesse n'ont pas été rectifiées. La gestion de Parcoursup en mode projet autour de seulement quelques personnes particulièrement compétentes et motivées, a permis de mettre en place Parcoursup rapidement, mais fragilise un dispositif aujourd'hui sans direction stratégique ni gouvernance satisfaisantes.

En dépit des actions de mise en transparence du ministère, le code source de Parcoursup reste à 99 % fermé. La partie publiée demeure d'un intérêt limité pour comprendre, expertiser, et évaluer le processus d'affectation des candidats dans les formations. Les données de Parcoursup, particulièrement riches, ne font pas l'objet d'une valorisation à la hauteur des enjeux, non seulement par les acteurs de la recherche et de l'innovation, mais aussi par l'administration elle-même, tant les moyens matériels et humains pour permettre leur exploitation sont insuffisants.

L'accès à l'enseignement supérieur : l'efficacité et l'équité passent par une transparence accrue

La loi ORE bouleverse le système d'accès à l'université, en remplaçant une procédure autrefois basée sur des critères fondés sur la géographie, le rang du vœu et, parfois, le tirage au sort, par une procédure s'appuyant d'abord sur l'examen du dossier scolaire des candidats par des commissions placées au sein de chaque formation. L'introduction de quotas de boursiers, de bacheliers technologiques et professionnels et de résidents d'académie permet de prendre en compte dans l'affectation des élèves les équilibres sociaux, territoriaux et de filières. Ce nouveau système a le mérite de favoriser une plus grande adéquation entre le profil des candidats et les exigences souhaitées.

Il apparaît cependant que la bonne information des candidats sur les critères de classement des formations auxquels ils prétendent n'est pas complète. Les attendus publiés, dont les énoncés mériteraient une nouvelle revue, ne correspondent pas toujours aux paramétrages retenus *in fine* par les commissions d'examen des vœux. Ces dernières fonctionnent de manière de plus en plus automatisée, utilisant de façon croissante un outil d'aide à la décision informatique pour effectuer un pré-classement des candidats. Cette situation plaide pour la publication des algorithmes ayant servi à effectuer ces premiers tris. Au-delà, le ministère pourrait utilement publier une analyse des variables clés des classements afin de permettre aux lycéens de mieux préparer leur orientation et leur affectation. Il pourrait saisir cette occasion pour examiner la pertinence de certains critères de classement. En effet, la forte disparité de notations entre les lycées a conduit certaines formations à prendre en compte le lycée d'origine des candidats pour effectuer leur classement, sans que l'objectivité de la méthode retenue ne soit garantie. La réforme du baccalauréat et le renforcement de la part du contrôle continu doit mener le ministère de l'enseignement supérieur à réfléchir aux améliorations à apporter pour rendre la procédure de classement plus efficace et équitable.

Contrairement aux quotas géographiques, les dispositifs visant à introduire davantage d'équité – quotas de boursiers et de bacheliers professionnels et technologiques – n'ont eu que de faibles effets. Une évaluation approfondie des déterminants qui pèsent sur les choix des candidats boursiers – autocensure, contraintes de mobilité, etc. – doit être menée pour atteindre les objectifs de diversification sociale dans certaines formations.

Une amélioration de la réussite conditionnée à une meilleure utilisation des moyens et des dispositifs de remédiation

Les 867 M€ de dépenses prévus jusqu'en 2022 pour le plan étudiant et la loi ORE ont quasi intégralement bénéficié aux universités. Ils financent les dispositifs de remédiation ouverts aux étudiants n'ayant pas tous les prérequis pour réussir leurs examens (dispositif « oui si »).

Ces dispositifs semblent *a priori* efficaces dans certaines formations, bien que les premiers résultats soient très hétérogènes et peu exploitables. Le nombre d'élèves qui en bénéficient est très faible. Les financements n'ont pas été concentrés sur les établissements qui présentaient les plus faibles taux de réussite et des effets d'aubaine ont été constatés. Des marges de progrès importantes existent.

La redéfinition de la mesure de réussite menée actuellement par le ministère de l'enseignement supérieur devrait être l'occasion de mettre en place des indicateurs de suivi au sein des universités pour mieux allouer les moyens de la réforme. Les biais du système actuel devraient être analysés, en particulier, l'effet de la sélection des meilleurs candidats dans les filières universitaires en tension, qui accroît mécaniquement la réussite locale sans garantir une hausse du niveau global de la réussite étudiante.

L'amélioration de la réussite étudiante nécessite enfin l'élaboration d'une stratégie de gestion des capacités d'accueils davantage attentive aux profils des différents bacheliers, en particulier ceux issus des enseignements technologique et professionnel.

Au total, les deux premières années de mise en œuvre de la loi ORE ont permis de franchir une première marche dans la transformation de l'accès à l'enseignement supérieur. Il convient désormais de conduire l'évolution qualitative du nouveau système. Des marges de manœuvre significatives existent pour exploiter toutes les potentialités de la réforme et corriger certains risques ou dysfonctionnements constatés.

Récapitulatif des recommandations

Le délai de mise en œuvre des recommandations suivantes est fixé à la rentrée 2022 pour les recommandations relatives à l'orientation des lycéens et au printemps 2022 pour les autres recommandations.

Orientation des lycéens

1. Inscrire un nombre d'heures annuelles consacrées à la mission d'orientation dans les obligations de service des professeurs chargés à titre principal de l'orientation, s'ajoutant aux heures d'enseignement, en contrepartie d'une augmentation de leur rémunération (MENJ).
2. Corrélativement, inscrire comme obligatoires dans l'emploi du temps des élèves des lycées généraux et technologiques les 54 heures annuelles consacrées à l'orientation (MENJ).
3. Généraliser les modules d'accompagnement à l'orientation dans la formation initiale des enseignants et rendre obligatoires les formations continues sur ce sujet pour les professeurs chargés à titre principal de l'orientation (MENJ).
4. Valoriser l'implication des personnels des lycées dans la mission d'orientation lors des évaluations réalisées par les inspections académiques (MENJ).

Affectation des candidats sur Parcoursup

5. Par redéploiement des financements « ORE », renforcer les moyens humains de l'équipe informatique du SCN, ainsi que les moyens humains et matériels du SIES (MESRI).
6. Pérenniser le système d'information par une correction des failles les plus urgentes, par la modernisation voire le redéveloppement de son architecture, et par la documentation systématique et structurée des bases de données primaires d'APB et de Parcoursup (MESRI).
7. Mettre en place une politique de sécurité du SI Parcoursup (MESRI).
8. Structurer une fonction d'orientation commune au MENJ et au MESRI supervisant la plateforme Parcoursup et disposant de moyens pour l'action « orientation » par redéploiement de crédits de la loi ORE (MENJ et MESRI).
9. Dans le cadre d'une procédure formalisée et faisant l'objet d'une publicité, permettre aux chercheurs et experts informatiques d'accéder directement aux données primaires par des canaux dématérialisés et sécurisés (MESRI).
10. Anonymiser le lycée d'origine et lui substituer une mesure de l'écart entre les résultats au baccalauréat et la notation au contrôle continu (MESRI).
11. Rendre publics les « algorithmes locaux » utilisés par les commissions d'examen des vœux pour l'ensemble des formations proposées (MENJ et MESRI).

12. Proposer un outil d'aide à l'orientation permettant d'analyser les classements, afin de permettre aux candidats d'accroître leur chance d'accéder à la formation de leur choix et lutter contre l'autocensure (MESRI).

Pilotage des moyens

13. Intégrer la rémunération des commissions d'examen des vœux dans le référentiel d'équivalence horaire des universités (MESRI).
14. Définir et mettre en place une doctrine de fixation des capacités d'accueil concertée pour l'ensemble des formations du supérieur s'appuyant sur les données Parcoursup et respectant les critères définis dans le code de l'éducation (MESRI).
15. Intégrer dans le dialogue de gestion État-universités, sous le contrôle du recteur, des indicateurs de performance relatifs à la loi ORE, en particulier une mesure de l'efficacité des dispositifs d'aide à la réussite des étudiants (MESRI).

Introduction

La loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE) n° 2018-166 du 8 mars 2018 a été adoptée afin de résoudre deux problèmes majeurs des politiques éducatives. D'une part, les étudiants à l'université connaissent un taux d'échec élevé. En 2017, seuls 28 % d'entre eux avaient obtenu leur licence en 3 ans et 41 % en quatre ans¹. D'autre part, la procédure d'admission dans l'enseignement supérieur, Admission post-bac (APB)², avait fait l'objet d'une contestation croissante par les différents acteurs de la communauté éducative, notamment en raison du tirage au sort qui avait dû être mis en place au cours des années précédentes afin de départager les candidats aux filières non sélectives mais dont le nombre de candidatures dépassait le nombre de places disponibles.

La loi ORE est la traduction législative d'une réforme globale nommée « *Plan Étudiants – accompagner chacun vers la réussite* », annoncée le 30 octobre 2017 par le Premier ministre. Ce plan bénéficie de 867 M€ sur cinq ans. Cette réforme vise à apporter une réponse cohérente aux enjeux d'orientation, d'affectation et de réussite dans l'enseignement supérieur. Assise sur la notion de « continuum -3/+3 », c'est-à-dire de continuité entre les trois dernières années du lycée et les trois premières années du supérieur, la réforme part tout d'abord du principe qu'une plus grande information des lycéens sur les caractéristiques des filières du supérieur permet d'améliorer leurs chances de succès aux examens, les élèves choisissant les formations qui sont le plus adaptées à leur profil et à leur projet. Elle vise à répondre aux insuffisances de l'accompagnement à l'orientation dont bénéficient les lycéens, et permettrait de réduire les réorientations, dont le coût a été estimé par la Cour à près de 550 M€ par an pour la seule première année du supérieur. De plus, la loi instaure un nouvel outil d'affectation, Parcoursup, qui vise à prendre davantage en compte l'adéquation entre le profil et les résultats scolaires du lycéen et les caractéristiques des formations du supérieur. Désormais, chaque formation publique sur cette plateforme des attendus que les candidats doivent satisfaire pour suivre leurs études dans de bonnes conditions, et classe ces derniers en fonction de leurs chances de réussite aux examens. Enfin, la réforme propose aux futurs étudiants dont le profil ne correspondrait pas pleinement à ces attendus des dispositifs d'accompagnement personnalisés pour augmenter leurs chances de réussite (communément appelés « oui si »).

Le présent rapport, commandé par le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, s'inscrit dans le prolongement de précédents travaux menés par la Cour : La Réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités (RPA 2012) ; Gérer les enseignants autrement (2017) ; Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur (2017)³. Il dresse un premier bilan de l'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi ORE. Son périmètre comprend également l'ensemble des mesures adoptées par le Plan Étudiant, ainsi que, dans la mesure du possible, celles liées à la réforme en cours du lycée, qui vise également à

¹ Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, note flash du SIES n° 18, *Parcours et réussite en licence et en PACES : les résultats de la session 2016, novembre 2017*.

² Cf. Annexe n° 2.

³ Cf. Cour des comptes, *Rapport public annuel 2012, La Réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités*, La Documentation française, février 2012, rapport public thématique, *Gérer les enseignants autrement*, La Documentation française, octobre 2017, rapport public thématique, *Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur*, La Documentation française, octobre 2017, disponibles sur www.ccomptes.fr.

améliorer l'orientation des élèves au lycée. Il mobilise des méthodes quantitatives approfondies et inédites sur ce sujet, en particulier pour analyser les classements des candidats par les formations et se prononcer sur la robustesse de la plateforme Parcoursup (cf. encadré « Procédures et méthodes »).

Le premier enjeu du présent rapport concerne le renforcement de l'accompagnement des élèves dans leur choix d'orientation, condition *sine qua non* de leur réussite future dans le supérieur. L'article D. 331-23 du code de l'éducation définit l'orientation comme « le résultat du processus continu d'élaboration et de réalisation du projet personnel de formation et d'insertion sociale et professionnelle que l'élève de collège, puis de lycée, mène en fonction de ses aspirations et de ses capacités ». La Cour estime que les intentions portées par la réforme sont imparfaitement traduites dans la réalité (chapitre 1).

Le deuxième enjeu concerne l'accès à l'enseignement supérieur de près de 700 000 nouveaux bacheliers chaque année. Il a été profondément bouleversé par la substitution de la procédure Parcoursup à Admission post-bac (APB). L'évolution opérée réside autant dans le changement de plateforme que dans les critères d'accès à l'enseignement supérieur.

Après avoir examiné la qualité du système d'information et la performance de la nouvelle plateforme Parcoursup (chapitre 2), le présent rapport s'attache à mesurer l'efficacité de la nouvelle procédure d'affectation dans l'enseignement supérieur, par l'examen du fonctionnement des commissions chargées de classer les candidats. L'équité de la procédure est également évaluée sous l'angle de l'impact des classements sur l'ouverture de l'enseignement supérieur (chapitre 3).

Le dernier enjeu concerne la réussite à l'université. Le ministère chargé de l'enseignement supérieur décrit la réussite étudiante à travers un ensemble d'indicateurs qui mesure les résultats positifs aux examens et diplômes en fonction de la durée nécessaire à leur obtention. Si cette approche n'épuise pas les débats sur la notion complexe de réussite, qui peut aller au-delà de la simple réussite à un examen, elle fixe des objectifs clairs et évaluables pour les politiques publiques. Ainsi comprise, la réussite des étudiants a mobilisé de nouveaux crédits et entraîné la création de dispositifs *ad hoc* – dans les établissements comme dans les rectorats – dont la Cour évalue les premiers résultats (chapitre 4).

La Cour a constaté les efforts considérables consentis par de nombreux acteurs, dans les lycées, les universités et les administrations, pour lancer avec succès la plateforme Parcoursup et mettre en œuvre la loi ORE. Consciente de l'enjeu national que constitue, pour les jeunes gens, le plein succès de cette loi, elle salue le travail accompli. Elle souhaite, au terme de la présente enquête, présenter aux pouvoirs publics des analyses et des pistes de travail qui devraient permettre d'améliorer un système tripartite – orientation, affectation, réussite – que sa complexité rend fragile et qui n'est pas encore stabilisé. Telle est, deux ans après le vote de la loi ORE, la vocation de ce bilan d'étape.

Chapitre I

L'orientation : des améliorations disparates, une réforme inachevée

L'amélioration de l'accompagnement à l'orientation des lycéens est présentée dans la loi ORE comme la condition de la réussite dans l'enseignement supérieur. Elle permettrait également de diminuer les réorientations à la fin de la première année du supérieur, qui ont un coût estimé par la Cour à 550 M€ par an (cf. Annexe n° 5). La réforme de l'orientation, encore en déploiement, présente néanmoins pour l'heure des résultats contrastés et pâtit d'un manque d'ambition. S'il est vrai qu'elle a permis un meilleur accompagnement des lycéens à l'heure de leurs choix sur la plateforme Parcoursup, elle souffre d'une application inégale en fonction des établissements et se focalise sur la procédure d'affectation dans le supérieur lors de l'année de terminale (point I). Or, une bonne orientation suppose la construction d'un projet individuel bien en amont des échéances de cette procédure d'affectation. Ainsi, à la rentrée 2018, seuls 57 % des lycéens de terminale avaient un projet d'étude ou professionnel⁴. La loi ORE et le plan étudiant, en insistant davantage sur l'affectation des élèves plutôt que sur le travail de long terme d'orientation, n'offrent pas de réponses suffisamment ambitieuses aux dysfonctionnements structurels de la politique d'orientation, alors même que la réforme en cours du lycée⁵, en introduisant le choix de spécialités dès la fin de la classe de seconde, accroît la nécessité pour les élèves de réfléchir à leurs futures formations et d'être accompagnés dès la classe de seconde (point II).

⁴ Crédoc, *Aider les jeunes à mieux identifier leurs goûts et motivations personnelles : Un levier pour améliorer l'orientation*, Cnesco, 2018.

⁵ Décret n° 2018-614 du 16 juillet 2018 modifiant les dispositions du code de l'éducation relatives aux enseignements conduisant au baccalauréat général et aux formations technologiques conduisant au baccalauréat technologique et arrêtés du 16 juillet 2018 relatif à l'organisation et aux volumes horaires des classes de seconde, première et terminale des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées d'enseignement général et technologique agricole.

I - Une amélioration centrée sur l'année de terminale

Le remplacement de la plateforme Admission post-bac (APB) par la plateforme Parcoursup a entraîné un besoin accru d'accompagnement des élèves de terminale. En effet, d'une part, le fait que chaque candidature fasse l'objet d'un classement conduit ces élèves à davantage se renseigner sur les formations auprès de leurs professeurs principaux, acteurs de premier contact de l'orientation⁶. D'autre part, les lycéens de terminale sont amenés à solliciter leurs professeurs pour rédiger leurs « projets de formation motivés »⁷ ou encore suivre leurs résultats d'admission, parfois au jour le jour.

La procédure Parcoursup

Le calendrier de la procédure Parcoursup durant l'année de terminale comporte 4 étapes :

- de novembre à janvier, les élèves s'informent sur les offres de formations de la plateforme ; en parallèle, se tiennent deux semaines consacrées à l'orientation qui comprennent des visites de salons et l'intervention de professionnels ou d'universitaires dans les lycées ;
- de fin janvier à fin mars, les élèves sont invités à créer un dossier et à formuler jusqu'à 10 vœux non hiérarchisés ;
- d'avril à mi-mai, les formations examinent les vœux des candidats et les classent en fonction de leurs dossiers ;
- de mi-mai à mi-juillet : les élèves reçoivent les réponses des formations et décident du vœu qu'ils acceptent définitivement.

Les dossiers des candidats comportent plusieurs éléments :

- les bulletins de notes des années de première et terminale et les résultats des épreuves anticipées du baccalauréat ;
- la fiche avenir, qui contient, pour chaque vœu, les notes de terminale, une appréciation du professeur principal sur le profil de l'élève et un avis du proviseur sur la capacité de l'élève à réussir dans la formation demandée ;
- un « projet de formation motivé » pour chacun des vœux émis, qui expose la motivation de l'élève avec un maximum de 1500 caractères.

⁶ Cour des comptes, sondage professeurs principaux. Sur les conditions d'exécution des sondages menés par la Cour, voir Annexe n° 4. Les résultats de tous les sondages sont accessibles en ligne sur le site de la Cour.

⁷ Cour des comptes, sondage professeurs principaux : 86 % des professeurs principaux ont aidé les élèves à rédiger ce projet pour chacun de leurs vœux.

A - Un doublement des professeurs principaux en terminale aux effets encore modestes

Afin de répondre à ce besoin d'accompagnement accru et de permettre le bon déroulement de la procédure, le plan étudiant a prévu la désignation d'un second professeur principal en classe de terminale. Le « binômat » a été largement mis en place dans les lycées⁸. Toutefois, la modalité de constitution du binôme, l'organisation de son travail ainsi que son implication se sont révélées variables d'un établissement à l'autre, d'une classe à l'autre, voire d'un professeur à l'autre.

En effet, la mise en place d'un second professeur principal s'est parfois heurtée dans certains lycées à la difficulté de recruter des volontaires, faute d'un vivier suffisant⁹. Si, dans la moitié des classes, la nomination des professeurs a suivi une logique de complémentarité de disciplines afin d'apporter aux élèves une information plus large sur les débouchés, elle a été faite sans logique apparente dans l'autre moitié des cas¹⁰.

Les modes d'organisation ont, quant à eux, été laissés le plus souvent à la libre initiative du binôme. Certains ont préféré diviser la classe en deux groupes afin de renforcer le temps d'accompagnement de chaque élève, tandis que d'autres ont préféré alterner les présentations en classe entière. La satisfaction des élèves qui ont bénéficié d'un accompagnement à l'orientation par leur professeur principal s'est légèrement accrue par rapport à la situation précédant la réforme, passant de 72 % en 2016-2017 à 76 % en 2018-2019¹¹. La mesure a permis une nette progression du nombre d'élèves qui ont reçu une aide à l'orientation en terminale. Ainsi, 61 % d'entre eux ont bénéficié d'un accompagnement de leur professeur principal à ce titre durant l'année scolaire 2017-2018 (première année sous le régime de Parcoursup) et 69 % en 2018-2019, contre 41 % en 2016-2017 (dernière année d'APB)¹². Toutefois, l'implication des professeurs principaux a été très variable. D'une part, le second professeur principal n'a pas rempli sa fonction de manière systématique, puisque plus de la moitié des élèves interrogés par la Cour a déclaré n'avoir été accompagnée dans son orientation que par un seul professeur¹³. D'autre part, près d'un tiers des élèves ne bénéficient toujours pas de conseils au moment de leurs choix d'orientation¹⁴, alors même que leurs deux professeurs principaux ont été chargés de cette mission.

Au total, si le doublement des professeurs principaux a indéniablement permis un surcroît d'échanges avec les élèves sur leurs décisions d'orientation, cette mesure ne résout pas le problème de l'absence d'implication de certains enseignants dans l'accompagnement à l'orientation. En la matière, les élèves ne sont pas en situation d'égalité.

⁸ Cour des comptes, sondage professeurs principaux : 83 % des professeurs principaux de terminale déclaraient être en binôme durant l'année 2018-2019.

⁹ CNESCO, décembre 2018 : *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements* : 70 % des proviseurs qui n'ont pas mis en place cette mesure l'expliquent par cette difficulté à trouver des volontaires.

¹⁰ Cour des comptes, sondage professeurs principaux.

¹¹ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

¹² Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

¹³ Cour des comptes, sondage professeurs principaux.

¹⁴ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

B - Une mise en place des semaines de l'orientation très inégale

Le plan étudiant prévoit deux « semaines de l'orientation » au cours de l'année de terminale afin d'améliorer la connaissance qu'ont les lycéens des formations et de leurs débouchés.

Cette mesure est intervenue au milieu de l'année scolaire 2017-2018 et n'a donc pu être mise en place dans les conditions prévues cette année-là¹⁵. L'organisation des deux semaines de l'orientation pour l'année 2018-2019 est encore loin d'être généralisée pour tous les lycées. Ainsi, plus d'un tiers des professeurs principaux estiment que leur lycée n'a pas mis en place de période spécifique dédiée à l'orientation, et près de 60 % des élèves n'ont pas bénéficié ou ne se rappellent pas avoir bénéficié d'un temps entièrement consacré à la présentation de formations du supérieur et de leurs débouchés¹⁶. Les lycées qui ont organisé ces semaines l'ont fait de manière inégale. Si certains proviseurs ont préféré ne pas être contraints par le calendrier indicatif du ministère et ont organisé des événements éparés en cours d'année, d'autres lycées se sont contentés de rebaptiser des événements déjà existants sans consacrer davantage de temps à la problématique de l'orientation par rapport à la situation précédant la réforme. Ainsi, le temps cumulé consacré à l'orientation est en réalité souvent très inférieur à deux semaines¹⁷.

La nature et le nombre des événements proposés varient également fortement selon les lycées. Si les événements les plus fréquents sont les rencontres avec des professionnels ou des anciens élèves et la participation à des forums ou salons extérieurs à l'établissement, de fortes disparités existent entre les lycées, puisqu'un tiers d'entre eux n'avait pas organisé de déplacement pour conduire leurs élèves à de tels événements¹⁸. Ainsi, durant l'année 2018-2019, 36 % des élèves n'ont pas bénéficié de l'intervention d'universitaires ou d'intervenants professionnels avant de procéder à leurs choix d'orientation¹⁹. La satisfaction des élèves qui ont pu bénéficier de ces événements est en hausse²⁰. Les événements les plus utiles à leurs yeux sont, de loin, les retours d'expérience des anciens élèves, suivis des interventions des professionnels et des représentants des filières du supérieur²¹. Cependant, la valeur ajoutée de ces journées peut encore être améliorée. Deux tiers des professeurs principaux s'estiment insatisfaits des salons de l'orientation et du supérieur. Une des raisons réside dans le manque de préparation de l'événement au sein du lycée et d'association de l'équipe éducative à ces manifestations. Ainsi, près de la moitié des professeurs principaux déclare ne pas avoir été associée à leur mise en place²², en totale contradiction avec la nécessité pour les élèves d'être préparés avant des événements tels que les salons de l'étudiant. De même, les bilans sur la qualité de ces événements, qui permettraient d'en améliorer la tenue, apparaissent insuffisants²³.

¹⁵ CNESCO, décembre 2018 : *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements* : seul un tiers des proviseurs de lycée déclaraient avoir mis en place deux semaines de l'orientation pour l'année 2017-2018.

¹⁶ Cour des comptes, sondage professeurs principaux et sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

¹⁷ Cour des comptes, sondage professeurs principaux et sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

¹⁸ CNESCO, décembre 2018 : *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements*.

¹⁹ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

²⁰ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

²¹ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

²² Cour des comptes, sondage professeurs principaux.

²³ CNESCO, décembre 2018 : *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements*.

Pour conclure, une partie significative des élèves n'a pas bénéficié des avantages attendus des semaines de l'orientation. Dans ce domaine également, la politique d'orientation est encore disparate et inégalitaire.

C - Une meilleure information disponible sur Parcoursup

En améliorant les informations sur les différentes filières du supérieur, la plateforme Parcoursup vise à contribuer à une meilleure orientation des élèves.

Les informations délivrées sur Parcoursup sont, aux yeux des élèves, de meilleure qualité et en plus grand nombre que sur APB (descriptifs, attendus, taux d'accès, poursuites d'étude et débouchés, frais de scolarité). La mise en place, sur la plateforme Parcoursup, d'une carte interactive des formations en 2019 permet désormais aux élèves de repérer facilement les différentes formations existantes dans une zone géographique déterminée. Des progrès peuvent encore être réalisés. À titre d'exemple, la plateforme d'affectation dans le supérieur du Royaume-Uni, l'UCAS, délivre pour un nombre significatif de formations des informations essentielles pour le choix d'un élève, comme le taux d'emploi ou les salaires des travailleurs ayant suivi ce cursus, ou encore des vidéos de témoignage d'étudiants.

La mise en place sur Parcoursup d'attendus par formation vise à éclairer l'élève dans son choix d'orientation en donnant une idée précise de ses chances d'être accepté dans une filière ou d'y réussir les examens. Il s'agit d'un progrès indéniable. Toutefois, comme cela sera développé dans le troisième chapitre du rapport, seule une moitié des élèves et une minorité des professeurs principaux sont satisfaits des attendus dans leur forme actuelle. Près des deux tiers des élèves estiment, par ailleurs, que les critères des formations pour classer les candidats devraient être publiés²⁴.

Un autre apport recherché par la création de la plateforme Parcoursup est le renforcement de la réflexion sur le choix des vœux, à travers notamment un dialogue nourri avec l'ensemble des acteurs de l'orientation. Les premiers retours montrent de réels progrès : les élèves discutent davantage de leurs projets d'orientation avec leurs professeurs principaux dont l'avis est davantage pris en compte. Ainsi, 43 % des élèves ont suivi les conseils de leur professeur principal concernant leur affectation en 2019 contre 33 % en 2017²⁵. En valeur absolue cependant, ce niveau reste insatisfaisant. Par ailleurs, le chef d'établissement émet désormais un avis sur les vœux de l'élève après leur examen par le conseil de classe²⁶, lequel intervient après l'inscription définitive des vœux sur la plateforme par l'élève. Cette situation restreint le dialogue de l'élève avec la communauté éducative au seul professeur principal.

²⁴ Cour des comptes, professeurs principaux et sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

²⁵ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

²⁶ Article D. 331-64-1 du code de l'éducation modifié par le décret du 21 février 2018.

D - La mise en place incertaine d'un créneau consacré à l'orientation

Depuis 2010, l'aide à l'orientation pouvait être effectuée au cours d'un créneau, celui de l'heure d'accompagnement personnalisé (AP), qui était inscrit dans l'emploi du temps hebdomadaire des élèves. Toutefois, cette heure n'était pas réservée à l'orientation²⁷. Certains professeurs l'utilisaient ainsi uniquement pour effectuer du soutien disciplinaire ou terminer leur programme. Il en résulte que le temps consacré à l'accompagnement des élèves pour leur orientation a été très variable, voire inexistant, selon les établissements et même entre les classes de terminale d'un même établissement, faute d'un créneau horaire spécifique et exclusif.

La réforme du lycée mise en place progressivement à partir de 2018 vise à remédier à ces insuffisances en consacrant pour la première fois un créneau exclusif et significatif pour l'orientation de 54 heures par an dans chaque classe de lycée. Toutefois, ces heures ne sont plus inscrites dans la nouvelle grille horaire des enseignements, contrairement aux heures d'AP, ce qui implique qu'elles ne figureront pas obligatoirement dans l'emploi du temps des élèves. Par ailleurs, le nombre de 54 heures n'est qu'indicatif. Cette absence de fléchage du créneau d'orientation dans les grilles horaires entraîne deux risques pour la politique d'orientation des établissements. D'une part, chaque établissement devra mettre en place ces 54 heures d'orientation à partir de sa marge d'autonomie²⁸, et donc arbitrer entre l'orientation, les enseignements optionnels (LV3, latin, grec, enseignement artistique, etc.) ou encore les dédoublements. Certains établissements risquent alors de sacrifier l'orientation afin de maintenir ces enseignements optionnels, qui participent souvent de leur réputation. Les rectorats interrogés ont à ce titre signalé « qu'il leur était difficile » de vérifier si ces heures étaient bien mises en place dans chaque établissement, sans en préciser les raisons. D'autre part, le caractère non obligatoire et indicatif des 54 heures risque d'accroître encore davantage les inégalités territoriales. En effet, les lycées où la culture de l'orientation est développée pourront saisir ce cadre pour accroître leurs initiatives tandis que les lycées où l'équipe éducative est faiblement mobilisée n'auront pas d'incitation pour développer l'orientation. La réforme pourrait donc entraîner paradoxalement une régression par rapport à la situation préexistante dans la mesure où l'heure d'AP était inscrite dans la grille horaire et que chaque élève bénéficiait de deux heures par semaine au cours desquelles l'orientation pouvait être évoquée.

Il conviendrait que ces 54 heures annuelles soient inscrites dans la grille horaire des enseignements des lycées généraux et technologiques afin que dès la classe de seconde chaque élève puisse bénéficier dans son emploi du temps, sur une base annuelle afin de permettre une flexibilité, d'un nombre d'heures minimum pour son accompagnement à l'orientation. Cette mesure ne présenterait aucun coût supplémentaire si elle était couplée à l'inscription dans les obligations réglementaires de service des professeurs principaux d'un nombre d'heures annuelles consacrées à l'accompagnement à l'orientation (cf. recommandation *infra*).

²⁷ L'heure d'accompagnement personnalisé, instaurée par la réforme de 2010 du lycée général et technologique et définie par la circulaire du 4 février 2010, comprend trois composantes : le travail sur les compétences de base, les travaux interdisciplinaires et la construction d'un parcours de formation et d'orientation.

²⁸ Enveloppe horaire de 12 heures par semaine et par division en seconde et de 8 heures en première et terminale dans la voie générale.

La situation est différente dans les lycées professionnels, où sont prévues 265 heures sur trois années consacrées à la « consolidation, l'accompagnement personnalisé et la préparation à l'orientation ». Si ces heures sont bien inscrites dans la grille horaire des élèves, cet accompagnement tarde à se mettre en place, comme l'a constaté la Cour dans ses observations de 2020 sur le lycée professionnel²⁹. L'orientation n'est en effet qu'une composante de ce créneau qui est parfois utilisé exclusivement à des fins de renforcement disciplinaire faute d'une appropriation suffisante par les acteurs de la mission d'orientation, sans que les services académiques ne vérifient l'usage qui en est fait. Ainsi, alors que 77 % des élèves de terminale générale ont bénéficié d'un accompagnement à l'orientation par leur professeur principal en 2018-2019, ils ne sont que 54 % dans cette situation en terminale professionnelle³⁰. À partir de la rentrée 2019 et dans le cadre de la réforme du lycée professionnel³¹, il est prévu que les élèves de terminale professionnelle puissent choisir soit un module d'insertion professionnelle, soit un module de poursuite d'études. Ce nouveau dispositif pourrait être appliqué utilement dès la seconde afin que chaque élève de cette voie dispose d'un créneau spécifique pour travailler son projet d'avenir.

II - Des dysfonctionnements persistants

Les carences de la politique d'orientation en France ont fait l'objet de nombreuses études et rapports d'institutions publiques ces dernières années, qui dressent tous les mêmes constats³². Si l'accompagnement à l'orientation des élèves est identifié comme une priorité par les pouvoirs publics, la mise en œuvre de cette politique publique rencontre des obstacles majeurs. D'une part, les différents acteurs, notamment les enseignants, se sont diversement appropriés cette mission, statutairement mal valorisée et absente de leur formation (partie A). D'autre part, plutôt que de reposer sur un projet individuel longuement mûri par l'élève, comme l'affirment pourtant les textes, l'orientation reste encore trop souvent tributaire des contraintes liées au poids des filières, à l'autocensure d'origine sociale, géographique ou de genre et à l'offre locale de formation (partie B).

A - Une mission d'orientation insuffisamment valorisée

De nombreuses familles, notamment dans les milieux les moins favorisés, se reposent entièrement sur les équipes éducatives pour prendre en charge l'orientation de leur enfant. Ainsi, 77 % des enfants de cadres déclarent avoir été aidés par leur famille pour leur orientation, contre seulement 52 % des enfants d'ouvriers³³. Par ailleurs, si la plateforme Parcoursup augmente la quantité d'informations à disposition des élèves, il est impératif que des intermédiaires les accompagnent dans l'exploitation et l'interprétation de ces informations³⁴.

²⁹ Référé publié en mars 2020.

³⁰ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

³¹ Arrêté du 21 novembre 2018.

³² Voir Annexe n° 3.

³³ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019. Terminologie de l'institut de sondage CSA.

³⁴ IGEN, *Analyse de l'orientation et des poursuites d'études des lycéens à partir de la procédure Admission post-bac*, octobre 2012.

Or, bien qu'elle soit l'affaire de toute la communauté éducative selon les textes, la qualité de l'accompagnement à l'orientation varie fortement selon les établissements et même selon les classes au sein d'un même lycée. L'orientation peut être un sujet dont l'équipe éducative s'est pleinement emparée ou qu'elle a au contraire moins approfondi.

1 - Une implication variable de l'équipe de direction dans la mission d'orientation

Le proviseur a un rôle décisif d'impulsion de la politique d'orientation au sein de son établissement. En effet, à travers l'organisation du temps de travail des enseignants, l'élaboration du projet d'établissement ou encore la sollicitation d'acteurs extérieurs de l'enseignement supérieur ou du monde professionnel, il peut donner une place importante à l'orientation dans le travail de l'équipe éducative.

La Cour constate une implication sensiblement variable des proviseurs dans la mission d'orientation. Pourtant, la mise en place d'un volet orientation au sein du projet d'établissement, qui donne un cadre commun pour toute l'équipe pédagogique, est une obligation³⁵. Cependant, 10 % des lycées n'en possèdent pas et moins de la moitié des établissements a alloué un budget spécifique pour l'orientation (organisation de forum ou de journées, financement d'association partenaire)³⁶. Plus de 25 % des proviseurs déclarent en outre avoir organisé plus de trois réunions de l'équipe éducative spécifiquement consacrées à l'orientation au cours de l'année, quand près de 20 % d'entre eux n'ont organisé qu'une fois ou jamais ce type de réunion. Par ailleurs, la Cour a pu constater que l'orientation était parfois davantage conçue par l'équipe de direction comme une gestion des flux plutôt que comme l'accompagnement d'un projet individuel, certains proviseurs incitant fortement les élèves à s'orienter dans l'une des filières supérieures de l'établissement (CPGE, STS).

Les rectorats ne vérifient pas systématiquement la mise en œuvre effective du volet orientation du projet d'établissement. Cette situation constitue un défaut de surveillance manifeste.

2 - L'orientation insuffisamment valorisée au sein des missions des enseignants

L'accompagnement à l'orientation fait partie depuis de nombreuses années des missions du corps enseignant, puisqu'elle figure dans leurs missions réglementaires³⁷ et qu'une prime spécifique est allouée à cette mission depuis 1993, l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves. Toutefois, en dépit des mesures mises en place par la loi ORE (doublement des professeurs principaux en classe de terminale, semaines de l'orientation), un nombre important de professeurs considèrent que cette tâche ne leur incombe pas pour plusieurs raisons : d'une part, l'héritage d'une conception du métier longtemps centrée sur l'enseignement disciplinaire et, d'autre part, l'absence de sensibilisation à la question de l'orientation dans leur formation et leur évaluation. Un certain nombre d'entre eux estime d'ailleurs que cette mission relève exclusivement des psychologues de l'éducation nationale. Ce défaut d'appropriation de la

³⁵ Circulaire n° 90-108 du 17 mai 1990.

³⁶ CNEC, décembre 2018, *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements*.

³⁷ Article 2 du décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels exerçant dans un établissement public du second degré.

mission d'orientation est encore plus problématique quand elle provient des professeurs principaux. Alors que ces derniers ont été progressivement désignés comme les premiers interlocuteurs des élèves pour l'élaboration de leur projet et ont vu leurs responsabilités s'accroître³⁸, la mission d'orientation n'a pas été renforcée dans leurs obligations de service. Ce qui explique que 24 % des professeurs principaux de terminale estiment encore que l'orientation ne fait pas partie de leurs attributions, et que près d'un tiers des élèves n'ont reçu en 2019 aucun conseil de leur professeur principal sur le choix de leurs vœux³⁹.

Par ailleurs, l'introduction de spécialités par la réforme du lycée, trois en première et deux en terminale, conduit le ministère à mener une réflexion sur l'évolution de la notion de classe et donc du rôle du professeur principal. Ce dernier pourrait disparaître au profit de « professeurs référents » dans chaque discipline, au moins pour la classe de première. Le maintien d'un professeur chargé à titre principal de l'orientation qui soit bien identifié par l'élève et sa famille et en mesure de coordonner l'intervention des autres acteurs (autres enseignants, psychologues de l'éducation nationale, régions, universités) semble indispensable, qu'il porte encore l'appellation de professeur principal ou non.

Dans ce contexte, il apparaît nécessaire de revaloriser significativement l'orientation au sein des missions du professeur principal, ou du professeur chargé à titre principal de l'orientation si son rôle venait à évoluer.

Une première option consisterait, à l'instar de la proposition du rapport de M. Pascal Charvet⁴⁰, à créer une certification complémentaire pour l'accompagnement à l'orientation que les professeurs principaux pourraient suivre sur la base du volontariat. L'avantage de cette proposition serait de constituer au sein des établissements un vivier de professeurs référents pour l'orientation qui deviendraient les interlocuteurs privilégiés dans ce domaine, que ce soit au sein de leur établissement par rapport aux autres professeurs, ou à l'extérieur de l'établissement par rapport aux services académiques et aux régions. L'inconvénient d'une telle option serait, qu'en se fondant sur le volontariat, une certification risquerait de ne pas attirer suffisamment de candidats.

Une seconde option, complémentaire et plus opérationnelle, pourrait consister à inscrire un nombre d'heures pour la mission d'orientation dans les obligations de service des professeurs chargés à titre principal de l'orientation, qu'ils soient les professeurs principaux ou les responsables qui leur succèderaient⁴¹. Cette inscription pourrait prendre la forme d'un forfait horaire annuel consacré à l'orientation qui s'ajouterait aux quotas hebdomadaires d'heures d'enseignement⁴². Ce forfait pourrait s'élever à 54 heures, afin de correspondre aux 54 heures annuelles prévues pour chaque élève (cf. *supra*), qui seraient alors organisées sous la responsabilité du professeur principal (ou référent) et pourraient prendre diverses formes (entretiens individuels, sollicitation d'intervenants universitaires ou de la région). Elle

³⁸ Voir Annexe n° 3 ainsi que la circulaire relative aux missions du professeur principal du 11 octobre 2018.

³⁹ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

⁴⁰ CHARVET, Pascal, LUGNIER, Michel, LACROIX, Didier, *Refonder l'orientation, un enjeu État-régions* ; juillet 2019.

⁴¹ C'est-à-dire modifier le décret du 14 août 2014, qui liste les heures d'enseignement par catégorie d'enseignant.

⁴² La Cour, dans son rapport public thématique, *Gérer les enseignants autrement*, La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr, relevait ainsi que tout travail de l'enseignant autre que celui de faire cours n'est pas identifié dans son temps de service, ce qui est doublement dommageable, pour l'enseignant qui ne peut pas voir son implication pleinement reconnue, et pour le chef d'établissement qui est tributaire de la bonne volonté des enseignants.

s'inscrirait dans une perspective plus générale d'annualisation des obligations de service des enseignants du second degré, comme l'a recommandé la Cour dans son rapport de 2017 intitulé *Gérer les enseignants autrement*. Afin de reconnaître le travail important qu'implique cette tâche, cette inscription dans les obligations de service s'accompagnerait d'une augmentation de la rémunération accordée aux professeurs chargés à titre principal de l'orientation pour leur mission d'orientation. Cette dernière serait financée par réallocation, notamment à partir des moyens de la loi ORE alloués en faveur de l'enseignement supérieur (cf. encadré ci-après).

Par ailleurs, les inspections doivent prendre part à la valorisation de cette mission en lui attribuant une place essentielle dans l'évaluation de l'ensemble des professeurs, avec une attention particulière pour celle des professeurs principaux⁴³.

Revaloriser financièrement la mission d'orientation des professeurs principaux par réallocation de moyens.

L'inscription d'un nombre d'heures annuelles consacrées à l'orientation dans les obligations de service des professeurs principaux pourrait s'accompagner d'une revalorisation financière de cette mission afin de mieux reconnaître l'implication qu'elle représente.

Cette revalorisation pourrait passer par l'octroi d'heures supplémentaires ou par une hausse de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE) des professeurs principaux, indemnité qui vise déjà à rémunérer le travail d'accompagnement à l'orientation. Cette dernière, d'un montant annuel de 1 425 € en classe de seconde et de 906 € en classe de première et terminale générale et technologique, soit moins de 80 € par mois, reflète toutefois mal la charge supplémentaire que représente le travail d'orientation. À titre d'exemple, une revalorisation annuelle de 1 000 € pour l'ensemble des professeurs principaux de seconde, première et terminale s'élèverait à environ 75 M€. Cette mesure pourrait être financée par réallocation de moyens en utilisant les pistes ci-dessous :

- réallouer une partie des moyens nouveaux prévus par la loi ORE pour l'enseignement supérieur. En effet, alors que l'orientation est au cœur de la réussite, la loi ne prévoit de financement supplémentaire que pour l'enseignement supérieur (867 M€ sur cinq ans, cf. partie 4) ;
- aligner le temps de travail des psychologues de l'éducation nationale sur le régime légal des 35 heures. Selon l'inspection générale des finances⁴⁴, ces derniers auraient une durée de travail effective de 1 300 heures par an, bien en dessous du seuil légal de 1 607 heures (gain : 35 M€) ;
- mobiliser les enseignants en sous service – c'est-à-dire dont le nombre d'heures de cours hebdomadaire est inférieur aux obligations réglementaires de service – et continuer la suppression des décharges devenues obsolètes, qui représentent encore près de 10 000 ETP selon le rapport de la Cour de 2017 intitulé « Gérer les enseignants autrement ».

⁴³ IGEN/IGAENR, *Rapport n° 2013-098, Le suivi de la mise en œuvre de la réforme du lycée d'enseignement général et technologique particulièrement pour la classe terminale*, novembre 2013 : « la lecture de rapports d'inspection montre que les inspections individuelles prennent peu en compte les travaux qui ne sont pas des séquences classiques d'enseignement ».

⁴⁴ Inspection générale des finances, *Rapport sur le temps de travail des fonctionnaires*, mars 2019.

3 - Un manque de formation des acteurs à la question de l'orientation

Bien que l'orientation soit l'affaire de l'ensemble des acteurs de la communauté éducative, seule une minorité d'entre eux ont bénéficié de formations pour disposer d'une connaissance générale suffisante des différentes filières du supérieur et des débouchés ou de méthodes pour accompagner un élève à la construction d'un projet. Ainsi, 65 % des proviseurs⁴⁵ et 85 % des professeurs principaux⁴⁶ déclarent n'avoir reçu aucune formation spécifique pour exercer leur mission d'orientation, qu'il s'agisse de formation initiale ou continue. Or, si une connaissance exhaustive des différentes formations et débouchés n'est ni réaliste ni souhaitable, l'acquisition d'une culture de l'orientation, d'une connaissance générale et actualisée des différents parcours de formation ou encore d'une méthodologie pour accompagner un élève dans l'élaboration de son projet semble indispensable.

La réforme ORE n'a pas remédié à ces lacunes puisque les nouvelles formations proposées, en majorité par les services du rectorat, ont essentiellement concerné la procédure d'affectation des élèves à travers l'accompagnement des professeurs principaux à l'utilisation de la plateforme Parcoursup⁴⁷, et non le travail de long terme consistant à conseiller un élève sur un choix de formation et de métier. Ainsi, le constat établi dans de nombreux rapports⁴⁸ sur le manque de formation des professeurs principaux à leur mission d'orientation demeure.

Il est impératif de développer la formation initiale et continue des professeurs sur ce sujet. Si le nouveau cadre national de référence des masters « métiers de l'enseignement » publié le 28 mai 2019 accroît la place de l'orientation, le ministère de l'enseignement supérieur devra sensibiliser les universités et s'assurer que les maquettes pédagogiques des masters de professorat du second degré des Instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPE) comportent bien des modules consacrés à l'accompagnement à l'orientation. Par ailleurs, la formation continue pour l'orientation apparaît indispensable pour permettre aux professeurs principaux d'actualiser leurs compétences. Compte tenu du temps nécessaire à la construction d'une ingénierie de formation, ces formations pourraient devenir progressivement obligatoires à l'horizon 2022, par exemple dans le cadre des jours de formations continues obligatoires prévues pour les enseignants au cours des congés scolaires⁴⁹. Ici encore, les inspections doivent mieux valoriser les enseignants qui suivent des formations, ainsi que l'a déjà recommandé la Cour dans son rapport de 2017 intitulé *Gérer les enseignants autrement*.

⁴⁵ CNECSCO, décembre 2018, *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements*.

⁴⁶ Cour des comptes, sondage professeurs principaux.

⁴⁷ Cour des comptes, sondage professeurs principaux : seule la moitié des professeurs principaux de terminale s'estiment, par ailleurs, satisfaits de la formation reçue.

⁴⁸ Par exemple, le rapport *Renforcer l'orientation active - Pour une transition réussie du lycée vers l'enseignement supérieur*, Délégation interministérielle à l'orientation, Juillet 2009.

⁴⁹ Mis en place par le décret n° 2019-935 du 6 septembre 2019 portant création d'une allocation de formation aux personnels enseignants relevant de l'éducation nationale dans le cadre de formations suivies pendant les périodes de vacances des classes.

4 - Une responsabilité des différents acteurs de l'orientation à clarifier

La multitude d'acteurs impliqués dans le processus d'orientation, si elle permet une variété d'interlocuteurs bienvenue, contient également le risque d'une déresponsabilisation lorsque les différentes attributions ne sont pas clairement réparties.

La place des conseillers d'orientation, acteurs historiques de l'orientation devenus en 2017 les psychologues de l'éducation nationale (PSY EN), dans l'accompagnement des élèves à leur orientation doit être précisée.

En premier lieu, l'absence de clarification de l'articulation de leur rôle avec celui des professeurs principaux conduit à un flou sur les attributions de chacun en matière d'orientation, qui explique en partie pourquoi certains professeurs considèrent que l'orientation ne relève pas de leur mission mais de celle des PSY EN. Compte tenu de leur faible nombre – environ 1 PSY EN pour 1500 élèves – et du renforcement de la partie accompagnement psychologique de leur mission au détriment du conseil à l'orientation⁵⁰, les PSY EN ne peuvent jouer le rôle d'accompagnant de proximité de l'élève dans la construction de son projet, qui nécessite un suivi régulier et une connaissance personnelle de chaque lycéen que peut seul réaliser le professeur principal. Ainsi, plus de la moitié des élèves de terminale n'ont jamais bénéficié de l'intervention d'un PSY EN pour leur orientation et 16 % ne connaissent même pas cet acteur⁵¹.

En second lieu, leur localisation actuelle – au sein d'un centre d'information et d'orientation (CIO), avec des déplacements au sein d'un établissement – pose le problème de leur identification par les élèves, du suivi régulier de ceux-ci et de la collaboration avec les autres acteurs de l'établissement. En découle une implication variable selon les établissements, tant sur leur temps de présence que sur leur participation ou non aux conseils de classe⁵², et une appréciation mitigée de la qualité de leur intervention. Ainsi, parmi les élèves de terminale qui ont été accompagnés par un PSY EN en 2018, 61 % d'entre eux sont insatisfaits de leur intervention, contre 28 % de celle des professeurs principaux⁵³.

Si leur utilité en ce qui concerne leur mission d'accompagnement psychologique aux élèves les plus fragiles n'est pas discutée dans ce rapport, il convient de trouver un positionnement et un rôle aux PSY EN qui renforcent leur valeur ajoutée en matière d'orientation. La Cour observe que dans le rapport de M. Charvet, il est proposé de positionner les PSY EN de la spécialité « Éducation, développement et conseil en orientation » en « tête de réseau », ce rattachement permettant de rendre la collaboration des PSY EN avec les équipes éducatives plus régulière et systématique. Le PSY EN pourrait apporter son soutien aux professeurs dans leur travail d'orientation de proximité et au proviseur dans l'élaboration du projet d'orientation, tout en continuant à conseiller les élèves les plus en difficulté dans les apprentissages scolaires.

⁵⁰ Cf. Annexe n° 3.

⁵¹ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

⁵² CNESCO, décembre 2018, *l'accompagnement de l'orientation dans les établissements* : seuls 30 % des PSY EN étaient présents plus d'une journée par semaine au sein du lycée dont ils ont la charge, et ils ne participent aux conseils de classe que dans 56 % des lycées, avec une moindre participation pour les lycées professionnels.

⁵³ Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

Les conseils régionaux sont également devenus un acteur clé de l'orientation avec lequel une articulation reste à construire. D'abord responsables, depuis 2014, du nouveau service public régional de l'orientation, à l'exception de l'orientation scolaire⁵⁴, leur a été confiée en 2018 l'information des élèves dès le collège sur les métiers et formations⁵⁵. S'il n'est pas possible d'apprécier les effets de cette réforme, les régions n'ayant pas encore commencé à structurer cette nouvelle mission – notamment les modalités d'intervention des régions au sein des établissements –, il conviendra de veiller, d'une part, à la bonne articulation entre ce nouvel acteur et les acteurs traditionnels, qui demeurent compétents en matière d'orientation (activité de l'ONISEP non transférée aux régions, CIO, rectorats et personnels éducatifs), d'autre part, au maintien d'une information nationale auprès des élèves, afin d'écartier le risque que l'horizon des formations et de leurs débouchés se cantonne au strict cadre régional.

Enfin, des fonds du plan d'investissement d'avenir (PIA) ont été mobilisés afin de renforcer la coordination des différents acteurs de l'orientation sur un territoire – établissements du secondaire, formations du supérieur et régions. L'appel à projet « Dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures » de l'action Territoires d'innovation pédagogique, doté de 70 M€ sur dix ans, vise ainsi à mettre en place des écosystèmes d'orientation dans les territoires grâce à la mobilisation d'outils de coordination entre les différents acteurs de l'orientation. Huit projets ont été sélectionnés lors de la première vague en mai 2019 pour un montant de 37 M€.

Les premiers projets n'ayant pas encore été mis en place, il n'est pas possible d'évaluer leurs résultats. Toutefois, la méthode consistant à recourir au PIA pose question. D'une part, il est de bonne gestion de financer par des crédits budgétaires des dispositifs de coordination entre des acteurs institutionnels, le PIA ayant vocation à financer des investissements d'avenir. D'autre part, l'orientation des élèves est un objectif national qui doit être mis en œuvre sur tout le territoire. Or, les projets sélectionnés, s'ils sont censés être généralisés à long terme, ne concernent que dix académies. Faire reposer sur des appels à projets sélectifs le bon fonctionnement actuel de la politique d'orientation méconnaît l'objectif d'égalité des élèves dans leur accompagnement au lycée, quel que soit leur académie ou leur établissement.

B - Des efforts à poursuivre pour atténuer les contraintes pesant sur l'orientation individuelle

Le code de l'éducation présente l'orientation comme le résultat d'un projet individuel progressivement muri au contact de la communauté éducative. Les notes de l'élève, qui reflètent ses aptitudes à réussir dans la filière pour laquelle il postule, interviennent également dans le processus. Néanmoins, il existe des contraintes qui pèsent sur les choix personnels d'orientation, telles que l'autocensure d'origine sociale, géographique et liée au genre, l'existence d'une hiérarchie implicite entre les filières ou encore l'offre de formation locale. Des initiatives ont été prises pour alléger ces contraintes et méritent d'être accentuées.

1 - Des efforts à poursuivre pour diminuer le poids des filières dans l'orientation

La loi ORE et le plan étudiant ont pour champ d'application le continuum « - 3 / + 3 », c'est-à-dire le parcours d'orientation et de réussite depuis la classe de seconde jusqu'à la

⁵⁴ En vertu de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

⁵⁵ Par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

dernière année de licence. Toutefois, l'objectif du législateur consistant à davantage faire du choix d'orientation le résultat d'un projet personnel, la problématique s'élargit dès avant l'étape décisive qu'est le choix d'une voie de lycée à la fin de la classe de troisième. En effet, poursuivre sa scolarité dans un lycée général, technologique ou professionnel influence grandement les possibilités d'orientation ultérieures dans l'enseignement supérieur.

Une plus grande information des collégiens sur les différentes formations et métiers auxquels les voies générales, technologiques et professionnelles donnent respectivement accès permettrait d'éclairer davantage les différentes possibilités d'orientation et de diminuer le poids des représentations en mettant en avant les mérites respectifs de chaque voie⁵⁶. Il apparaît à ce titre nécessaire de poursuivre les efforts de revalorisation de la voie professionnelle pour mieux la présenter auprès des collégiens comme une filière de réussite. L'image de cette voie est en effet encore affectée par une offre de formation inadaptée, caractérisée notamment par un émiettement des spécialités et des formations aux débouchés faibles mais aux capacités élevées qui accueillent des élèves qui ne les ont pas demandées⁵⁷. La réforme du lycée professionnel mise en place à partir de 2019, qui réorganise la seconde professionnelle autour de familles de métier, devrait à cet égard diminuer les affectations par défaut et éviter une spécialisation trop précoce. La Cour, dans son référé de 2020 sur le lycée professionnel⁵⁸, propose d'approfondir ce mouvement en rationalisant l'offre de formation. Elle recommande à ce titre de réduire le nombre de diplômes et de spécialités professionnelles pour accroître la lisibilité des choix d'orientation à la fin de la troisième, de créer des places dans les filières pourvoyeuses d'emplois, de revoir la carte des lycées et de développer les passerelles et les liens entre les voies professionnelle, générale et technologique.

L'incidence du poids des filières sur les choix d'orientation se retrouve également à la fin de la classe de la seconde générale pour le choix de la filière de première et terminale. À ce titre, la réforme du lycée engagée en 2018⁵⁹ pourrait constituer une avancée significative en ce qu'elle vise à mettre fin à la logique d'excellence de la série scientifique et à permettre aux élèves de mener dès la seconde une réflexion sur les spécialités qu'ils souhaitent poursuivre en classes de première et terminale, en lien avec leur choix de formations dans le supérieur. Toutefois, la réforme ne permettra de contrecarrer la logique d'orientation par le niveau qu'à la condition que ne soient pas recrées de nouvelles hiérarchies implicites parmi les spécialités proposées. Une charte qui permet de fixer des principes de non-hiérarchisation entre les différentes spécialités a été conclue en janvier 2019 entre le MESRI et les principales conférences de l'enseignement supérieur. Cependant, cette dernière n'est pas contraignante et seule la transparence des critères de classement des candidatures (cf. *infra* chapitre 3), en révélant de quelle manière les différentes spécialités sont prises en compte par chaque formation d'enseignement supérieur, semble en mesure de rassurer les lycéens et ainsi permettre un choix de spécialités davantage lié au projet d'orientation qu'au prestige d'une discipline.

⁵⁶ À ce titre, la mise en place à partir de la rentrée 2019 d'un volume horaire annuel de 12 heures en 4^{ème} et 36 heures en 3^{ème} consacré à l'accompagnement à l'orientation souffre du même problème que le créneau de 54 heures au lycée, à savoir l'absence d'inscription dans la grille horaire des élèves et le caractère indicatif.

⁵⁷ Par exemple, un élève sur cinq se retrouve orienté par défaut dans la filière « gestion-administration », qui, de surcroît, possède un taux d'insertion faible.

⁵⁸ Référé publié en mars 2020.

⁵⁹ Décret n° 2018-614 du 16 juillet 2018 et ses arrêtés afférents.

2 - Une orientation marquée par une autocensure d'origine sociale, géographique et de genre

Les choix d'orientation sont marqués par les inégalités sociales. Parce que celles-ci expliquent une partie des inégalités de niveaux scolaires⁶⁰, l'atténuation des différences de parcours d'orientation nécessite avant tout des réformes éducatives pour améliorer l'accès au savoir scolaire des élèves les plus défavorisés. Toutefois, une partie de ces inégalités résulte d'un phénomène d'autocensure contre lequel la politique d'orientation peut lutter. À niveau scolaire équivalent, les jeunes issus des catégories les moins favorisées ont des aspirations moins ambitieuses, qu'il s'agisse des choix d'orientation à la fin de la 3^{ème} ou à la fin de la terminale, du fait d'un manque de connaissance des différentes formations et d'une sous-estimation par ces élèves de leur potentiel académique⁶¹.

Ces inégalités sociales se doublent aussi d'inégalités entre territoires, induites par l'isolement géographique des jeunes lycéens ruraux, l'autocensure et le manque d'informations. Les élèves de Paris et des villes de plus de 100 000 habitants sont par exemple deux fois plus nombreux à postuler en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) que les élèves de communes de moins de 2 000 habitants⁶².

Les inégalités de genre sont également particulièrement visibles en matière d'orientation. Les écarts les plus visibles concernent le choix d'orientation vers le lycée professionnel, qui concerne majoritairement les garçons, mais aussi au sein des spécialités de cette voie. Seulement 15 % des lycéens des spécialités de production sont des filles contre 66 % des élèves des spécialités de service⁶³. Dans l'enseignement supérieur, les filles représentent 85 % des effectifs des formations paramédicales contre 27 % des effectifs des formations d'ingénieurs⁶⁴.

Des initiatives existent mais elles sont éparées. Certaines universités et formations sélectives déploient des dispositifs spécifiques en faveur de ces différents publics. Les « cordées de la réussite », qui ont été relancées par les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse et de l'enseignement supérieur, visent à accroître les relations entre les établissements d'enseignement supérieur et les lycées scolarisant des élèves d'origine sociale défavorisée. Le programme des campus connectés, financé avec le soutien du programme des investissements d'avenir, devrait permettre de créer près d'une centaine de nouveaux campus pour offrir des formations à distance. La lutte contre l'autocensure dans les milieux périphériques repose principalement sur l'action d'associations comme *Chemin d'avenir* ou *Des territoires aux grandes écoles*, qui mobilisent notamment des réseaux de mentorat pour améliorer l'information dont disposent les jeunes.

⁶⁰ Selon le dernier test PISA réalisé par l'OCDE (2019), la France est, l'un des pays où le lien entre catégorie sociale et niveau scolaire est le plus élevé, les élèves issus des milieux les plus défavorisés ayant des résultats nettement inférieurs à la moyenne.

⁶¹ GUYON, Nina, HUILLEY, Elise, *Choix d'orientation et origine sociale : mesurer et comprendre l'autocensure scolaire*, LIEPP Report, décembre 2014.

⁶² Sondage CSA pour la Cour des comptes, septembre 2019.

⁶³ Ministère de l'éducation nationale, *Filles et garçons sur le chemin de l'égalité de l'école à l'enseignement supérieur*, 2019.

⁶⁴ Source : Ministère de l'éducation nationale, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance.

La structuration d'une fonction commune de l'orientation aux ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et dotée d'un budget pérenne (cf. chapitres 2 et 4) favoriserait une plus grande coordination des différents acteurs et dispositifs, un suivi plus précis des différents publics et une plus grande valorisation des données contenues dans la plateforme Parcoursup. Elle permettrait aussi de davantage différencier les moyens de la politique d'orientation en faveur des territoires et des publics les plus fragiles, en s'inspirant par exemple du programme *Aimhigher* britannique (cf. Annexe n°17). Elle favoriserait un continuum de la politique d'orientation dans la sphère éducative⁶⁵.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les mesures mises en place dans le cadre du plan étudiant et de la loi ORE ont amélioré le dialogue entre les élèves – du moins la majorité d'entre eux – et les acteurs de l'orientation, au premier rang desquels les professeurs principaux. Elles ont également accru la quantité et la qualité de l'information mise à leur disposition. La plateforme Parcoursup est plus qu'un simple outil d'affectation. Elle constitue désormais un outil d'orientation pour chaque lycéen. Toutefois, la réforme a été mise en œuvre de manière inégale sur le territoire et un nombre significatif d'élèves ne bénéficie toujours ni d'aide au choix d'orientation de la part de leur professeur principal ni des semaines de l'orientation. Deux ans après la réforme, la majorité des bacheliers reste insatisfaite de l'accompagnement à l'orientation dont ils ont bénéficié au lycée, bien que la satisfaction soit croissante.

Plus fondamentalement, alors que la loi ORE place l'orientation en son cœur et en dépit du coût significatif des réorientations pour les finances publiques, estimé à près de 550 M€ par an par la Cour⁶⁶, l'ensemble des crédits budgétaires – 867 M€ sur cinq ans – sont consacrés à l'enseignement supérieur. En conséquence, la réforme ne semble pas en mesure de remédier aux dysfonctionnements – pourtant identifiés depuis longtemps – de la politique d'orientation. Aucune mesure adoptée ne permet ainsi de résoudre l'absence d'implication de certains professeurs principaux dans l'accompagnement à l'orientation des élèves, faute d'une valorisation suffisante de cette mission, qui nécessite un grand investissement de leur part, dans leur service, et de la mise en place de formations initiales et continues à la hauteur de la complexité de cette tâche. En conséquence, la qualité – et dans un nombre de cas significatif l'existence même – de l'accompagnement à l'orientation dont bénéficie chaque élève dépend fortement de l'importance accordée à cette mission par ses professeurs et le chef de son établissement. Par ailleurs, le remplacement des séries par des spécialités dans la voie générale à partir de la classe de première risque de remettre en cause l'existence du professeur principal, alors même que la loi ORE avait renforcé son rôle en matière d'orientation. La disparition d'un responsable de premier niveau de l'orientation bien identifié par l'élève et sa famille et en mesure de coordonner l'intervention des autres acteurs de l'orientation serait fortement préjudiciable pour l'orientation des élèves.

⁶⁵ Cf. *infra*, chapitre 3 partie II B.

⁶⁶ Cf. Annexe n° 5.

Si la mise en place d'un créneau exclusif de 54 heures annuelles consacrées à l'orientation constitue une avancée significative, le choix de ne plus flécher ces heures dans l'emploi du temps des élèves risque de conduire un nombre significatif d'établissements à ne pas les mettre en œuvre et de cantonner l'orientation au lycée à la préparation au dernier moment de la procédure Parcoursup en classe de terminale.

La réforme ne permet pas de lever les nombreuses contraintes qui s'opposent encore à ce que l'orientation reflète davantage le projet de chaque élève. L'autocensure, qu'elle soit d'origine sociale, territoriale ou de genre, reste très forte. Néanmoins, les réformes en cours du lycée professionnel et du lycée général et technologique constituent un progrès notable pour atténuer la hiérarchie implicite entre les voies et séries au lycée, qui pèse sur les choix d'orientation à la fin de la troisième et de la seconde.

Enfin, si la loi ORE a permis un rapprochement des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur sur la question de l'orientation, la mise en place d'une structure et d'une stratégie commune sur ce sujet pourrait s'avérer indispensable pour mieux exploiter les données de la plateforme Parcoursup, gérer conjointement les moyens prévus pour cette politique et davantage articuler les réformes du secondaire avec les attendus des formations du supérieur.

Au total, la réforme pâtit d'un manque d'ambition qui l'empêche d'atteindre son objectif principal : faire davantage dépendre les choix d'orientation du résultat d'un projet individuel librement mûri par chaque élève avec l'appui de la communauté éducative.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. inscrire un nombre d'heures annuelles consacrées à la mission d'orientation dans les obligations de service des professeurs chargés à titre principal de l'orientation, s'ajoutant aux heures d'enseignement, en contrepartie d'une augmentation de leur rémunération (MENJ) ;*
 - 2. corrélativement, inscrire comme obligatoires dans l'emploi du temps des élèves des lycées généraux et technologiques les 54 heures annuelles consacrées à l'orientation (MENJ) ;*
 - 3. généraliser les modules d'accompagnement à l'orientation dans la formation initiale des enseignants et rendre obligatoires les formations continues sur ce sujet pour les professeurs chargés à titre principal de l'orientation (MENJ) ;*
 - 4. valoriser l'implication des personnels des lycées dans la mission d'orientation lors des évaluations réalisées par les inspections académiques (MENJ).*
-

Chapitre II

Parcoursup : une transition assurée, un système perfectible

Créé par la loi ORE, Parcoursup a pour objet d'améliorer la qualité de l'affectation dans l'enseignement supérieur pour une plus grande réussite en licence. Les services de l'État ont consenti un effort d'autant plus remarquable qu'il s'est produit sans interruption de service. Parcoursup apporte une réponse bienvenue à la massification de l'enseignement supérieur. Cependant, Parcoursup souffre de lourdeurs et de fragilités héritées d'APB et reste exposé à de nombreux risques. La direction de la plateforme est déconnectée d'une gouvernance plus large de l'orientation (point I). La performance de Parcoursup doit être évaluée à l'aune de l'ensemble de ses utilisateurs. Les premiers résultats concernant les néo-bacheliers sont positifs. Ce n'est pas le cas des candidats en réorientation et en reprise d'études, qui se situent pourtant dans une classe d'âge majoritairement similaire à celle des élèves de terminale. En prenant en compte l'ensemble des candidats, la performance de Parcoursup est identique à celle qui prévalait du temps d'APB (point II). Enfin, le système est trop peu transparent. Il ne permet pas une pleine valorisation des données collectées dans le cadre de la plateforme, et dont le potentiel est pourtant considérable. La mobilisation de ce potentiel permettrait très probablement d'obtenir des gains de performance (point III).

I - Une nouvelle marque pour un système d'information daté

A - Un outil peu modifié qui a su absorber des flux croissants d'étudiants

En 1992, quatre instituts nationaux polytechniques (INP) créent une plateforme pour organiser les concours communs polytechniques (CCP). À la demande du MESRI, le système d'affectation des CCP est généralisé aux classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) en 2001. Ce système est réécrit en 2003 par les concepteurs de l'application du CCP et prend le nom « Admission-prepas.org ». Puis, en 2004, il est étendu aux formations non-sélectives et prend alors le nom d'Admission post-bac (APB).

Face à la contestation croissante du dispositif APB durant l'été 2017 (voir Annexe n° 2), le MESRI décide de transformer APB en Parcoursup, marque qu'il dépose dès 2018. Invoquant la continuité du service, le ministère a décidé de lancer le dispositif dès octobre 2017, soit un semestre avant la promulgation de la loi ORE, qui en est la traduction juridique. Les critiques émises par la Cour en 2017 à l'issue de son contrôle de l'association pour la promotion des concours communs polytechniques (APCCP), association loi 1901 responsable de la maîtrise

d'œuvre de la plateforme APB⁶⁷, ont conduit le MESRI⁶⁸, dans le cadre de la loi ORE, à remplacer l'association par un service à compétence nationale (SNC) « Parcoursup », rattaché à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

Le système d'information (SI) qui forme l'ossature de Parcoursup est en fait l'héritier direct de celui de la plateforme Admission post-bac (APB). En effet, bien que présenté comme un nouveau dispositif d'affectation, le cœur du SI n'a été que peu modifié entre APB et Parcoursup. L'infrastructure informationnelle demeure identique à plus de 72 %⁶⁹ et les points d'articulation entre les tables et variables clés ont été peu modifiés⁷⁰. Dans l'économie générale d'un SI, une telle proportion est considérable. Le MESRI a confirmé ce pourcentage en indiquant que « près de 30 % du code de la plateforme anciennement APB a été réécrit ».

Or, la loi prévoit que l'ensemble des établissements publics, privés sous contrat d'association ou délivrant un diplôme reconnu par l'État, rejoignent la plateforme à compter du 1^{er} janvier 2019, avec une dérogation possible jusqu'au 1^{er} janvier 2020. En septembre 2019, Parcoursup intégrait 14 987 formations proposées par 4 358 établissements. Avec 600 formations nouvelles proposées en 2020, l'ensemble des formations reconnues par l'État sera dorénavant centralisé sur Parcoursup.

Alors que le socle informatique de la plateforme, hérité de l'application « Admission-prepas.org », a été conçu au début des années 2000 pour traiter environ un million de candidatures pour environ 100 000 places proposées chaque année, le périmètre du SI a été étendu pour traiter un flux annuel de l'ordre de dix millions de candidatures pour environ un million de places, soit un volume de candidatures et de places 10 fois plus élevé. Si l'atteinte de ce premier jalon constitue un succès indéniable, Parcoursup apparaît comme une nouvelle marque pour un outil ancien. Cette montée en charge pose question sur la capacité de l'outil à remplir pleinement ses fonctions.

La question paraît d'autant plus légitime que l'enveloppe allouée par le MESRI a peu progressé pour accompagner la transformation d'APB en Parcoursup. En 2018, les dépenses de fonctionnement du SCN se sont élevées à 1,02 M€ en fonctionnement et à 57 000 € en investissement. En comparaison d'APB, l'augmentation de masse salariale est évaluée à 100 000 €. En 2019, l'ensemble des dépenses hors masse-salariale a été notifié à hauteur de 2,76 M€, dont 500 000 € en dépenses d'équipement informatique⁷¹.

⁶⁷ Cour des comptes, Rapport public thématique, *Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer*, La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr

⁶⁸ La Cour concluait que « c'est à l'État que revient de gérer directement l'ensemble de la procédure dans le cadre d'un service unifié », et appelait à la création, au sein du ministère de l'enseignement supérieur, « d'un service à compétence nationale chargé de l'outil et de la procédure APB », placé directement sous l'autorité du directeur général de l'enseignement supérieur. Sur les liens entre le rapport de la Cour et la loi ORE, voir l'étude d'impact de la loi du 16 novembre 2017.

⁶⁹ Ce chiffre, calculé par la Cour, correspond à l'indice de Jaccard de l'ensemble des dénominations de tables d'APB 2017, comparé au même ensemble pour Parcoursup 2018.

⁷⁰ Cf. Annexe n° 6.

⁷¹ Concernant l'évolution du financement du SCN entre 2018 et 2019, le ministère indique une mesure de périmètre intervenue en 2019 : une subvention de 0,7 M€ a été reversée à l'Onisep sur les 2,76 M€ notifiés au SCN Parcoursup, stable en 2020.

B - Un code source de qualité médiocre associé à des risques élevés

1 - Un audit du code source qui met en exergue des fragilités importantes

Sur le fondement d'une étude ciblée du code et des ordres d'appels des candidats, la Cour observe que le code de Parcoursup, à la différence d'APB, intègre des mécanismes de vérification des calculs opérés par l'application lors du processus d'affectation. Ce système constitue un garde-fou permettant de s'assurer que les ordres d'appel des candidats respectent les propriétés mathématiques indiquées dans le cahier des charges de la plateforme.

Toutefois, à un niveau d'analyse plus élevé, Parcoursup reste, comme APB, un SI opérationnel et peu documenté. À la demande de la Cour, des sociétés spécialisées ont opéré un audit automatisé et quantitatif du code source⁷², associé à une évaluation qualitative de l'architecture de Parcoursup. Sur le plan méthodologique, il convient de souligner que cet audit de code repose sur une analyse algorithmique en lien avec un modèle mathématique de risque.

Les résultats ainsi produits suggèrent que l'application Parcoursup présente une qualité médiocre, avec un niveau de risque élevé et de nombreuses violations critiques identifiées. Parcoursup se situe à un niveau de qualité plus faible que d'autres logiciels d'ancienneté similaire. Plus précisément, les indices d'efficacité et de sécurité ainsi évalués montrent que le risque de rupture du fonctionnement normal de Parcoursup est élevé.

Parcoursup est composé d'un code source public et d'un code source fermé. Malgré sa petite taille, le code source qui a été rendu public et qui est récent présente un niveau de risque comparable au code non public. À titre de comparaison, les applications de moins de deux ans devraient présenter un risque plus faible. Par ailleurs, le code ouvert présente une densité de violations critiques bien plus importante que le code fermé. D'après le ministère, le code Java public, qui « n'a pas été produit selon les standards professionnels », ne peut être analysé avec les métriques de l'audit car elles ne sont pas adaptées à ce mode de production artisanal.

Le dispositif présente ainsi un risque de rupture de service. Il n'est pas non plus à l'abri d'une intrusion comme en témoigne un autre audit de sécurité du code source, réalisé en juillet 2018 à la demande du ministère, et qui souligne un risque de sécurité « très élevé » pour l'application⁷³. Cette situation doit être corrigée rapidement. À la fin 2019, le ministère souligne qu'une « démarche de certification du code Parcoursup a été initiée avec les équipes de recherche du laboratoire de recherche en informatique de Saclay ainsi que du laboratoire bordelais de recherche en informatique ».

2 - Une architecture complexe, inhabituelle et dépassée

Au-delà de l'audit automatisé du code source, les investigations « manuelles » relatives à la documentation technique, au processus de développement, à la complexité du code et à l'architecture du SI indiquent que la documentation du code source existe⁷⁴, ce qui est un point positif, mais qu'elle n'est ni cohérente, ni exhaustive. Il serait préférable de définir une seule

⁷² Cf. la section de l'Annexe n° 7 relative à l'audit du code de Parcoursup.

⁷³ Parcoursup a été reconnu opérateur de service essentiel et a donc fait l'objet d'un audit de sécurité.

⁷⁴ Il s'agit ici de la documentation dans le code source lui-même destinée aux développeurs informatiques.

approche et l'appliquer systématiquement, d'autant que l'échantillonnage n'a pas permis de trouver les traces d'un processus de développement⁷⁵ mené dans les règles de l'art. Le code actuel est en effet d'une facture plus artisanale. Il serait souhaitable d'introduire un processus de développement moderne et éprouvé afin d'assurer une évolution fiable et maîtrisée de l'application.

Le code de Parcoursup présente un niveau de complexité anormalement élevé. Les composantes complexes⁷⁶ représentent 27 % du volume de code, ce qui est bien plus élevé que le plafond de 5 à 7 % recommandé par les standards des professionnels du secteur. Avec un tel niveau de complexité, la mise en œuvre d'évolutions fonctionnelles risquent d'introduire des erreurs. Le ministère ne partage pas cet avis et invoque la complexité du système d'enseignement français et la variété des parcours proposés. Pour la Cour, le code source devrait être restructuré afin de réduire le nombre de ses composantes complexes⁷⁷.

À un niveau global, l'architecture du SI de Parcoursup présente un risque élevé. En effet, la base de données qui sous-tend Parcoursup mélange les données avec les fonctions permettant d'opérer des calculs sur ces mêmes données. Cette pratique est obsolète. En outre, la gestion de la base est manuelle. Cette absence d'automatisation engendre des risques d'absence de traçabilité et d'altérations importantes de l'intégrité des données. Cette fragilité repose sur une forte dépendance vis-à-vis des opérateurs du SCN, qui doivent être toujours disponibles et particulièrement vigilants.

Le MESRI devrait veiller à renforcer les moyens humains du SCN pour gagner en compétences et moderniser, voire redévelopper, le code source de l'application suivant les meilleurs standards de l'industrie du logiciel pour pallier les multiples risques constatés.

Le MESRI s'est engagé à renforcer l'organisation du service à travers la création de 10 ETP supplémentaires en 2020, dans le cadre d'un travail de programmation stratégique conduit à l'été 2019. Il indique que le SI sera modernisé de façon progressive en raison de la taille de l'application et des risques de rupture de continuité du service. Aussi, le MESRI assume les risques élevés associés à l'architecture de l'application Parcoursup et qui ne peuvent être corrigés sans un redéveloppement plus poussé de l'application. Si la Cour a conscience que le coût et les risques potentiels d'une refonte de l'application ne sont pas à négliger, les risques avérés doivent être maîtrisés rapidement. Une refonte plus large de l'application doit, par ailleurs, être étudiée à moyen terme car elle pourrait présenter des bénéfices importants⁷⁸.

⁷⁵ Le processus de développement est l'ensemble des techniques mises en œuvre en vue de produire un code fiable, efficace et évolutif.

⁷⁶ Une composante complexe désigne les éléments d'un algorithme qui recouvrent un grand nombre d'opérations. Pour un même problème à résoudre, quelle que soit la complexité du système sous-jacent, il existe souvent différentes manières de le résoudre à travers des algorithmes plus ou moins complexes. Moins un algorithme est complexe pour résoudre une tâche déterminée, plus il est efficace.

⁷⁷ La complexité analysée dans le cadre de l'audit s'entend dans un sens informatique. La complexité du système d'enseignement français est prise en compte dans l'application Parcoursup à travers de nombreux modules fonctionnels, par exemple pour la gestion des internats, des CPGE ou des licences. Ces modules jouent essentiellement sur la taille du code et non sur sa complexité.

⁷⁸ À titre d'illustration, d'après le RAP 2014 consacré à la gestion des finances publiques et des RH, le coût total du projet Chorus, système d'information dévolu au budget et à la comptabilité de l'État, est estimé à 993 millions d'euros et le gain annuel à 427 millions d'euros.

C - Un système d'information encore fragile

1 - Un suivi des décisions et évolutions qui n'est pas à la hauteur des enjeux

Mal documenté, le SI Parcoursup repose essentiellement sur la connaissance des personnes travaillant au SCN. La documentation est remplacée par une série de commentaires intégrés à la base de données (BDD) qui constitue le cœur du système, ce qui complique la maintenance et l'évolution du SI ainsi que l'exploitation des données. Du fait de l'absence de commentaires pour plus de 82 % des variables et 45 % des tables de la BDD à la fin juin 2019, les données des usagers collectées dans la plateforme peuvent difficilement être mobilisées et valorisées sans procéder à des investigations approfondies.

À titre d'illustration, les quelques 1 000 tables et 12 000 variables que contient Parcoursup sont nommées selon une logique thématique, avec l'emploi d'un code lettre⁷⁹. La dénomination des tables et variables est obscure si bien que le recours à l'intuition et à une démarche « essais – erreurs » se révèlent nécessaires pour retrouver la logique qui sous-tend les tables et leur articulation. Lorsque la Cour a rédigé une première documentation du SI pour pouvoir analyser des données stratégiques collectées dans le cadre des plateformes APB et Parcoursup⁸⁰, elle a dû s'en remettre au responsable du pôle informatique du SCN car, principal architecte du système d'information, il est l'unique mémoire du patrimoine de la plateforme.

La Cour constate qu'en l'absence de documentation technique structurée, la capacité du SCN à assurer ses missions stratégiques repose intégralement sur le responsable du pôle informatique. Il est urgent de remédier à cette situation en formalisant la documentation du SI. Les documents à destination des usagers de la plateforme sont en revanche de bien meilleure qualité que la documentation informatique, ce qui doit être porté au crédit du SCN.

Par ailleurs, héritage de l'origine associative du SCN (cf. *supra*), l'ensemble des décisions et arbitrages relatifs au SI Parcoursup reste largement informel, y compris pour des informations majeures sur le plan du suivi statistique des candidats. Il est pourtant essentiel de conserver la totalité de l'historique des décisions prises dans le cadre de l'évolution du système. En outre, ces décisions et arbitrages ne sont pas suivis avec un logiciel spécialisé, ce qui présente un risque pour la maîtrise des développements réalisés. Enfin, la méthodologie de gestion des incidents de production n'est pas formalisée alors qu'elle est essentielle pour surmonter tout incident technique.

Le ministère partage le diagnostic de la Cour et prévoit d'affecter des moyens humains nouveaux en 2020 pour corriger ces problèmes documentaires.

2 - Une politique de sécurité des systèmes d'informations en cours de formalisation

En raison de la sensibilité des données personnelles collectées, la sécurité constitue un réel enjeu pour Parcoursup⁸¹. En principe, toute organisation gérant un SI doit se doter d'une politique de sécurité de l'information (PSSI), formalisée dans un document du même nom. Approuvée par l'instance dirigeante, elle définit la manière dont l'organisme gère les objectifs de sécurité de l'information. Parcoursup ne dispose d'aucune politique de sécurité des systèmes d'informations alors qu'il a été reconnu comme opérateur de service essentiel par le Premier ministre. Les actions nécessaires à la mise en place d'une PSSI doivent être prises sans délai.

⁷⁹ Par exemple, tables en « a » pour les admissions, en « b » pour la base centrale des nomenclatures de l'éducation nationale, en « c » pour le classement des candidats, en « d » pour l'aide à la décision, etc. Se reporter à l'archive électronique ouverte de la Cour pour les détails concernant la nomenclature des catégories de tables.

⁸⁰ Voir Annexe n° 6.

⁸¹ Un audit complet de la sécurité du SI est proposé en Annexe n° 7.

Les équipes de Parcoursup disposent d'un responsable de la sécurité de systèmes d'information (RSSI) rattaché au pôle informatique. Au vu de la taille de l'équipe, ce choix est en conformité avec les usages du secteur. Cependant, il serait de bonne pratique de rattacher le RSSI directement à la directrice du SCN, afin de garantir son indépendance vis-à-vis du directeur technique.

Par ailleurs, toute organisation doit établir, documenter, mettre en œuvre et tenir à jour des processus, des procédures et des mesures permettant de fournir le niveau de service requis en cas de situation défavorable tel qu'un sinistre ou des incidents. Aussi, elle doit vérifier les mesures de continuité de service mises en œuvre à intervalles réguliers afin de s'assurer qu'elles sont valables et efficaces dans des situations défavorables.

Aucun plan de continuité de service et de reprise d'activité n'a été rédigé par le SCN. L'actuel système de sauvegarde ne suffit pas à pallier les risques engendrés par un potentiel incident majeur. La duplication des serveurs, qui n'épuise pas la problématique de la continuité de service, n'a pas encore été testée.

Si de nombreuses mesures de sécurité efficaces ont été et seront prochainement mises en œuvre par le SCN dans le cadre du SI Parcoursup⁸², une politique de sécurité structurée reste à formaliser. À ce titre, un travail de mise en forme et de mise en conformité avec la déclaration de Parcoursup comme opérateur de services essentiels (OSE) a été engagé il y a plusieurs mois en lien avec la Direction du numérique éducatif (DNE) du ministère et le responsable de la sécurité des SI du ministère de l'éducation nationale. La date butoir de ce processus est fixée à novembre 2021.

3 - Une conformité incertaine au RGPD

Le règlement européen sur la protection des données personnelles (RGPD), entré en vigueur le 25 mai 2018, apporte de nouvelles garanties aux citoyens européens pour la protection de leur vie privée et de leurs données à caractère personnel. Au terme du premier semestre 2019, le SCN a indiqué que Parcoursup était toujours en cours de mise en conformité au RGPD. Des actions restent à mettre en place afin de répondre aux exigences de ce règlement, notamment sur la formalisation des différents traitements mis en œuvre. La sécurité des données personnelles reste insuffisante.

De manière plus spécifique, la Cour a constaté, à partir des données brutes issues de la plateforme, deux risques potentiels de non-conformité majeure vis-à-vis du RGPD.

En premier lieu, l'ancienneté des données de scolarité disponibles sur la base active de Parcoursup excède largement les besoins déclarés par le MESRI concernant la finalité du traitement des données à caractère personnel. Au 15 septembre 2019, date de clôture de la procédure Parcoursup 2019, 817 452 candidats sur 900 138 candidats ayant fait l'objet d'un tri effectif ont une scolarité suivie de manière exhaustive depuis six ans dans la base active. En pratique, il est possible de connaître avec précision la trajectoire scolaire de la plupart des candidats néo-bacheliers à partir de la classe de cinquième. Par ailleurs, les scolarités sont connues de manière exhaustive quatre années avant l'année d'affectation pour 874 406 candidats. Le stockage de ces informations est-il conforme au regard du principe de minimisation des données

⁸² Cf. Annexe n° 7 pour un aperçu des mesures mises en œuvre. Pour des raisons de sécurité évidentes, aucune mesure spécifique n'est évoquée dans ce document.

défini à l'article 5c du RGPD⁸³ ? Les notes obtenues par les usagers de la 5^{ème} à la seconde ne sont en effet ni nécessaires, ni adéquates ni pertinentes puisque les classements des candidats se fondent sur les notes obtenues à partir de la première pour classer les candidats. Ces informations pourraient donner lieu à diverses utilisations. Par exemple, discriminer de manière négative les redoublants de première et de terminale⁸⁴. Si le MESRI a indiqué avoir produit des fiches pédagogiques destinées aux établissements et expliquant qu'il convient de ne pas affecter des « malus » sur la base du parcours des candidats comme du temps d'APB, les données sur les parcours des élèves sur une période de cinq ans n'ont pas vocation à être collectées eu égard à la finalité de Parcoursup. En second lieu, afin de permettre aux candidats qui le souhaitent d'évaluer leur chance d'obtenir une bourse du supérieur auprès du CNOUS, le SCN a développé un simulateur spécifique. Ce simulateur produit un « avis conditionnel d'attribution de bourses du supérieur » comportant l'échelon auquel le candidat peut espérer prétendre. Pour réaliser cette analyse, trois données personnelles doivent être renseignées par le candidat : le revenu brut global « n-2 » du foyer fiscal de rattachement, le nombre total de frères et sœurs, ainsi que le nombre de frères et sœurs poursuivant des études supérieures. À la clôture de Parcoursup 2019, 611 664 candidats triés ont renseigné de manière exhaustive et cohérente ces trois informations. Si ce calcul avait déjà cours dans le cadre de la procédure APB (517 461 simulations d'échelon opérées pour 811 438 candidats triés en 2017), son fondement doit être réinterrogé à l'aune du RGPD et de la finalité du traitement « Parcoursup », dont la vocation première est l'affectation dans le supérieur, et non pas le calcul de bourses qui relève du CNOUS. Au demeurant, le calcul opéré par le SCN est incorrect⁸⁵, ce qui d'une part risque d'induire les candidats en erreur et d'autre part fait peser un surcroît d'insécurité juridique sur la plateforme. Il serait préférable de recentrer Parcoursup sur sa mission première.

Le MESRI devrait s'assurer sans tarder de la mise en conformité de Parcoursup avec le RGPD au regard de la sensibilité des données collectées et des sanctions applicables. Dans ce cadre, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) accompagne le MESRI pour l'élaboration d'une analyse d'impact sur la protection des données (AIPD). Cette AIPD doit permettre d'identifier, évaluer et traiter les risques posés par Parcoursup quant à la protection des données. Le ministère a indiqué que l'AIPD sera mise en œuvre au plus tard d'ici le 25 mai 2021. La CNIL a indiqué que les deux points spécifiques soulevés par la Cour feront l'objet d'un examen particulièrement attentif lors de ses prochains échanges avec le ministère⁸⁶.

⁸³ « Les données à caractère personnel doivent être : [...] c) adéquates, pertinentes et limitées à ce qui est nécessaire au regard des finalités pour lesquelles elles sont traitées (minimisation des données) » (<http://www.privacy-regulation.eu/fr/5.htm>).

⁸⁴ Dans l'optique de déterminer si ces redoublants ont été discriminés de manière négative par certaines formations (cf. Chapitre III), la Cour a procédé à l'analyse des scolarités des néo-bacheliers au titre de Parcoursup 2019. Il apparaît que 56 437 candidats triés ont redoublé leur classe de première et/ou de terminale, et que 594 915 n'ont pas redoublé (cf. tableau des variables associées aux candidats de l'Annexe n° 8 :).

⁸⁵ Après examen de la fonction du SCN, les principales hypothèses de calcul au titre de l'année 2019 ne reflètent pas avec exactitude les critères du CROUS (voir : <https://www.aide-sociale.fr/simulation-montant-bourse-crous/>) : le calcul des points à charge ne prend pas en compte le critère d'éloignement du domicile vis-à-vis d'une formation donnée et se révèle donc inexact. Par contraste, le simulateur du CROUS prend bien en compte ce critère de distance (voir : <https://simulateur.lescrous.fr/>).

⁸⁶ Une refonte complète du code de Parcoursup pourrait constituer un facteur de sécurité supplémentaire pour s'assurer, par construction, du respect des réglementations relative à la protection des données (voir *supra*).

D - Un outil à inscrire dans une véritable gouvernance d'ensemble

1 - Une direction du SI réduite à des réunions d'équipes opérationnelles

Le service à compétence nationale (SCN) « Parcoursup » est rattaché à la fois au chef de projet Parcoursup, chargé de mission au sein du cabinet de la ministre, et au service de la stratégie des formations et de la vie étudiante de la DGESIP. Il dispose d'une direction bicéphale : la directrice du SCN chargée du pôle fonctionnel et le directeur adjoint chargé du pôle informatique.

Responsable d'un pôle fonctionnel de six ETPT, la directrice coordonne l'expression des besoins d'évolution de la plateforme en lien avec le chef de projet Parcoursup, ainsi que les autres directions et services de la DGESIP et de la DGESCO. Elle assure également des formations destinées aux responsables pédagogiques et administratifs utilisant l'outil d'aide à la décision adossé à la plateforme. Enfin, elle assiste les services rectoraux, au premier chef les services d'information et d'orientation (SAIO), pour répondre aux messages électroniques émanant des utilisateurs candidats et des utilisateurs responsables de formations.

Quant au directeur adjoint, il s'occupe du pôle informatique qui dispose de 13 ETPT. Il assure la gestion informatique courante ainsi que la sécurité de la plateforme et de la base de données. Il met en œuvre les évolutions exprimées par le pôle fonctionnel et réalise des extractions statistiques pour alimenter le tableau de bord du MESRI⁸⁷ et transmettre des informations détaillées aux SAIO.

Le pilotage du SI de Parcoursup se résume à des réunions hebdomadaires de chacun de ces deux pôles. Ces réunions ont pour objet la gestion courante de l'application, son déploiement en lien avec les rectorats, et la mise en œuvre d'évolutions. Si les équipes techniques sont pleinement mobilisées pour assurer l'ensemble de ces opérations, le principe de séparation des tâches entre la maîtrise d'œuvre, qui met en œuvre une solution technique pour répondre à des besoins, et la maîtrise d'ouvrage, qui exprime les besoins, n'est pas respecté. En effet, le pôle fonctionnel se consacre davantage aux actions de communication et de soutien en direction des usagers de la plateforme, alors que le pôle informatique rédige le cahier des charges fonctionnelles qu'il va lui-même mettre en œuvre sur un plan technique dans l'application. Ce mode d'organisation, même s'il présente l'avantage de la réactivité dans la gestion courante des flux d'étudiants, laisse le dispositif sans direction stratégique.

Le ministère indique que dans le cadre d'un travail de programmation stratégique, le SCN a proposé à l'été 2019 une restructuration de la gouvernance du SI dans un horizon d'un à deux ans afin de s'assurer de la continuité du service. La Cour prend acte de cet engagement.

⁸⁷Cf. <http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid142122/tableau-de-bord-2019-des-indicateurs-de-Parcoursup.html>.

2 - Un pilotage de Parcoursup en mode projet qui doit prendre fin

Avec Parcoursup, le SCN a connu un profond changement d'organisation par rapport à APB. Le nouveau modèle essaie de répondre aux limites relevées par la Cour en 2017 en proposant une meilleure structuration de sa gouvernance. Néanmoins, l'urgence dans laquelle le projet s'est mis en place a retardé les possibilités d'une véritable réflexion de fond. La gouvernance est donc installée de manière « agile »⁸⁸, principalement autour de quelques personnes, dans un objectif de « pragmatisme » affiché⁸⁹. Il en ressort une organisation resserrée dont la vocation a été de fonctionner en mode projet. Ce choix s'est révélé efficace pour tenir un calendrier nécessairement contraint, le délai entre l'annonce de la fin officielle d'APB et le passage à Parcoursup ayant été particulièrement court. Le processus d'affectation des bacheliers dans l'enseignement supérieur ne pouvant souffrir d'aucune interruption, tout le travail de l'équipe de gouvernance a été de construire l'ensemble du dispositif au fur et à mesure, voire au jour le jour, en allant parfois jusqu'à anticiper l'application de textes non encore adoptés⁹⁰. L'absence de recul dans la mise en place du projet a toutefois rapidement rencontré des limites structurelles inhérentes à l'organisation même du dispositif Parcoursup. En effet, à la différence d'APB, qui constituait un dispositif d'affectation national et ne prévoyait qu'un seul niveau de décision, Parcoursup repose sur l'imbrication de deux niveaux décisionnels, l'un au niveau local et l'autre au niveau national, chacun des deux se succédant et intervenant à des moments précis. Une gouvernance d'ensemble aurait nécessité que l'intégralité du processus fasse l'objet d'un encadrement commun, ce qui n'est pas le cas, la seule gouvernance commune étant, à ce jour encore, celle de la plateforme, le reste étant traité par les rectorats et au sein même des établissements d'enseignement supérieur.

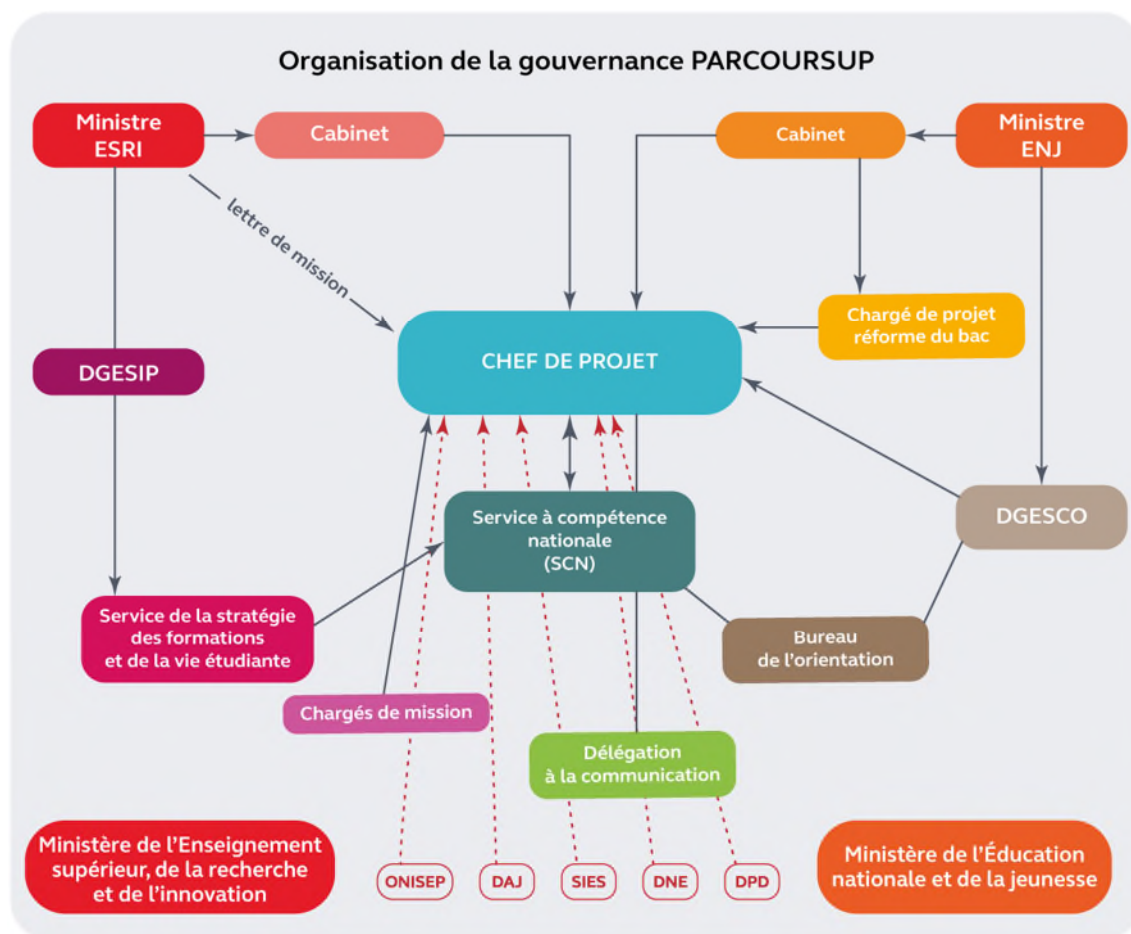
Comme indiqué dans le schéma n° 1 ci-après, les acteurs de Parcoursup se réfèrent au chef de projet, initialement missionné le 23 octobre 2017 par la ministre chargée de l'enseignement supérieur.

⁸⁸ C'est ainsi que le projet se définit lui-même dans la note « Gouvernance Parcoursup » communiquée par le MESRI.

⁸⁹ La note « Gouvernance Parcoursup » précise que ces méthodes « se veulent plus pragmatiques que les méthodes traditionnelles, impliquent un maximum le demandeur et permettent une grande réactivité à ses demandes. Elles reposent sur un cycle de développement itératif, incrémental et adaptatif ».

⁹⁰ Le lancement du dispositif date d'octobre 2017 alors même que la loi ORE, qui en est la traduction juridique, n'est promulguée que le 18 mars 2018.

Schéma n° 1 : gouvernance Parcoursup



Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI.

Directement rattaché à la direction de cabinet du MESRI, le chef de projet est l'initiateur de l'ensemble des décisions relatives à la plateforme nationale. Il assure la conduite opérationnelle directe du SCN basé à Toulouse. À l'origine organiquement rattaché au sous-directeur de la vie étudiante relevant du service de la stratégie des formations et de la vie étudiante de la DGESIP, le SCN, dont l'histoire est, comme rappelé *supra*, initialement liée à celle d'APB, a finalement été directement rattaché, depuis l'intervention d'un nouvel arrêté du 28 juin 2019, au service de la stratégie des formations et de la vie étudiante. La portée de ce rattachement semble toutefois limitée, du fait de la place centrale et déterminante qu'occupe toujours le chef de projet.

Ce dernier organise la liaison politique et administrative avec le ministère de l'éducation nationale, fait le lien entre les directions générales des deux ministères (MENJ et MESRI), l'inspection générale, les institutions représentatives des usagers de la plateforme, ou encore les académies (recteurs et SAIO). Assurant également une grande partie de la communication externe, le chef de projet a fini par « incarner » Parcoursup, sept jours sur sept, en continu, depuis le démarrage du dispositif. Dans ce contexte, les autres services appelés à intervenir sur le sujet le font de manière cloisonnée, voire parcellaire, sur des segments précis, au détriment d'une lecture globale. Plusieurs services du ministère chargé de l'enseignement supérieur ont apporté leur collaboration, tout comme ceux du ministère de l'éducation nationale et de l'ensemble des rectorats, principalement à travers la participation à des réunions, groupes de

pilotage ou groupes de travail, généralement toujours animés par le chef de projet⁹¹. Les structures qui dépendent, pour leur bon fonctionnement, de quelques personnes, voire d'une seule – et quel que soit leurs éminents mérites – sont en situation de fragilité.

Les instances mises en place par la loi et chargées de contrôler, voire de réguler l'ensemble du dispositif, le comité de suivi de la loi ORE et le comité éthique et scientifique de Parcoursup, jouent modérément leur rôle. Le Comité de suivi de la loi ORE, installé le 21 juin 2018 et chargé d'évaluer les conditions de mise en œuvre et les effets du texte, a publié son premier rapport le 7 octobre 2019. Après la publication d'un premier rapport le 16 janvier 2019, le Comité éthique et scientifique de Parcoursup, initialement mis en place le 7 février 2018, a quant à lui perdu trois de ses anciens membres (dont sa présidente) qui ont démissionné au cours de l'année 2019. Quatre nouveaux membres ont été nommés, par arrêté du 11 octobre 2019, et le Comité a réussi à rendre un second rapport, rendu public le 9 janvier 2020.

L'investissement considérable du chef de projet a permis au ministère de transformer les modalités d'accès à l'enseignement supérieur dans un délai très court et sans incident. Mais si le pilotage « en mode projet » se justifiait au commencement du dispositif à des fins d'efficacité et pour assurer une communication, par ailleurs, étroitement maîtrisée par le cabinet du MESRI, une autre organisation doit être retenue après deux années d'existence. En effet, le passage à une structuration mieux établie et installée apporterait les garanties d'un fonctionnement pérenne et assurerait en toutes circonstances la bonne continuité du dispositif.

3 - Une supervision d'ensemble qui devrait être partagée entre le MENJ et le MESRI

La plateforme Parcoursup se présente comme la pierre angulaire de l'orientation dans le continuum -3/+3, en même temps qu'un passage obligé pour la majorité des candidats. Toutefois, malgré son importance majeure, elle ne concentre pas à elle seule l'ensemble des questions liées à l'orientation du secondaire vers le supérieur, au spectre bien plus large, et qui concernent à la fois les ministères chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur. Face à un tel enjeu, la logique voudrait que l'ensemble des problématiques soit abordé de front par les deux ministères, à des fins de plus grande efficacité. Ce n'est pas l'approche qui a été retenue. Sur ce sujet, les deux ministères avancent séparément.

Conscient de l'enjeu que représente l'orientation, le MESRI a tenté d'apporter une réponse, en élargissant les missions du service de la stratégie des formations et de la vie étudiante (DGESIP A), par un arrêté du 28 juin 2019. Ce service est chargé non seulement de définir les politiques qui contribuent à la réussite de tous et à l'amélioration de la vie étudiante, mais aussi l'orientation. Il a désormais vocation à abriter le service à compétence nationale (SCN) et à contribuer à l'élaboration des dispositifs nationaux d'information et d'orientation des étudiants tout au long de leur cursus, en articulation avec l'enseignement scolaire. Il a donc pour mission de « redimensionner » l'orientation au sein du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de lui donner une visibilité renforcée et un champ d'action plus large devant passer par un rapprochement avec les services académiques d'information et d'orientation (SAIO) et les services d'orientation des universités, et devant initier des actions de formation spécifiques sur l'accès à l'enseignement supérieur auprès des psychologues de l'éducation nationale ainsi que des professeurs principaux de terminale.

⁹¹ Le ministère chargé de l'éducation nationale a indiqué que trois bureaux, la mission « prévention des discriminations et égalité fille garçon » et la chargée de projet « bac 2021 » ont été associés à la mise en place de la réforme.

Cette nouvelle prise en compte de l'orientation témoigne d'une volonté manifeste de l'appréhender différemment, et de l'ouvrir sur l'ensemble de la période post-bac. Il est vrai que Parcoursup n'épuise pas la question, qui continue après la licence, en particulier en master, et le ministère gère également le portail « trouvermonmaster.gouv.fr » au fonctionnement un peu analogue. Outre le fait qu'elle nécessitera forcément des moyens humains supplémentaires, il faut toutefois voir deux limites dans la démarche initiée.

Tout d'abord, la plateforme reste sous le contrôle du chef de projet (cf. *supra*). De plus, bien que l'arrêté du 28 juin 2019 ait été signé par les deux ministres concernés, le service est, *de facto*, déconnecté du ministère en charge de l'éducation nationale. La démarche paraît d'autant plus surprenante que la DGESCO a elle-même initié une réflexion en vue de réorganiser le domaine de l'orientation. Le rapport « Refonder l'orientation, un enjeu État-régions » de juin 2019⁹² regrette que le terme même d'orientation scolaire ne soit pas expressément mentionné dans les attributions génériques du ministère de l'éducation nationale. Ce même rapport appelle enfin à ce que le ministère en charge de l'enseignement supérieur « ne reste pas étranger à cette évolution de l'éducation à l'orientation » et renforce son rôle en la matière, regrettant l'absence de coordination entre les universités à ce sujet et le besoin de mettre en place « une articulation plus étroite entre l'année de terminale du lycée et la première année d'études supérieures ».

En somme, si les deux ministères semblent vouloir prendre en compte la question de l'orientation dans le continuum -3/+3, les diagnostics posés restent propres à chacun. Le regroupement de l'ensemble des services travaillant sur l'orientation, ainsi que le SCN et l'ensemble des services liés à Parcoursup, au sein d'une fonction commune aux deux ministères permettrait de traiter l'ensemble du sujet. Cette structuration nouvelle permettrait une meilleure concertation et une plus grande complémentarité. Elle apporterait en outre une vision renouvelée et ambitieuse, en couvrant tous les champs de l'orientation du collège jusqu'au doctorat. Elle aurait vocation à reprendre les missions assurées par le chef de projet Parcoursup.

Tout l'enjeu, si cette construction aboutissait, serait alors de lever des barrières internes au sein de chaque ministère, et d'apprendre à des services qui fonctionnent traditionnellement en silo à utiliser des méthodes et des objectifs partagés.

Cette structuration commune pourrait bénéficier d'un redéploiement des moyens consacrés à l'enseignement supérieur dans le cadre de la mise en œuvre de la loi ORE afin de renforcer les actions dévolues à l'orientation qui ne bénéficient actuellement d'aucun moyen (cf. chapitres 1 et 4). En particulier, ces actions pourraient s'adresser aux publics les plus fragiles faisant face à des problèmes d'autocensure ou de mobilité (cf. chapitres 1 et 3).

⁹² CHARVET, Pascal, LUGNIER, Michel, LACROIX, Didier, *Refonder l'orientation, un enjeu État-régions*, MENJ, juin 2019, p. 36. Ce rapport préconise de renforcer la visibilité de l'orientation, et appelle au rapprochement fonctionnel de deux entités actuellement existantes, le bureau de l'orientation et la mission éducation économie, dont le rapport constate qu'elles se trouvent aujourd'hui « en bout de chaîne hiérarchique » alors qu'elles ont vocation à devenir une « instance prioritaire auprès du DGESCO ». Un tel rapprochement permettrait, selon l'auteur, d'enrichir les missions traditionnelles du ministère en y ajoutant, en particulier dans la perspective d'un travail renforcé avec les régions, la promotion de la voie professionnelle et de l'apprentissage, l'accompagnement des professeurs dans leurs nouvelles missions ou la réalisation d'outils pédagogiques.

II - Une performance globalement semblable à celle d'APB

A - Parcoursup, un modèle biface pertinent

Parcoursup, tout comme APB, est une plateforme biface qui met en relation deux groupes principaux de bénéficiaires finaux : des candidats qui recherchent des formations et des responsables de formations qui recherchent des candidats.

Les caractéristiques des plateformes bifaces

La terminologie de plateforme biface est empruntée au sociologue Antonio A. Casilli⁹³, qui lui-même se fonde sur les travaux du prix Nobel d'économie Jean Tirole portant sur les mécanismes de coordination à l'œuvre dans les marchés bifaces. Les caractéristiques principales de ce type de plateforme sont :

- l'existence d'effets de réseau indirects qui impliquent que la satisfaction d'un agent membre d'un groupe, une formation par exemple, croît avec le nombre d'agents dans l'autre groupe, en l'occurrence le nombre total de candidats. La raison en est simple : avec les effets de réseau, les formations disposent d'un vivier plus important de candidats potentiels. Quant aux candidats, ils peuvent consulter davantage de formations au sein d'un système intégré⁹⁴, ce qui augmente leur chance de trouver une formation correspondant à leur profil ;
- une tendance à la concentration : l'augmentation du nombre total de formations sur la plateforme va attirer davantage de candidats, qui vont en retour attirer davantage de formations ;
- des gains d'efficacité et d'efficience particuliers qui s'ajoutent aux effets d'économie d'échelle et de mise en synergie au sein de chaque groupe : les effets de concentration dans l'un des groupes tendent à accroître la qualité de service pour l'autre groupe. Dans le cas de Parcoursup, cela correspond à la diminution de l'effort à fournir par les élèves pour candidater aux formations⁹⁵ d'une part, et par les formations pour classer les candidats d'autre part⁹⁶.

Ce travail de qualification réciproque est nécessaire au fonctionnement de l'algorithme national d'appariement qui va proposer des couples candidat – formation. Contrairement à nombre de plateformes bifaces de l'économie numérique, Parcoursup est opéré par un agent non mercantile, l'État, ce qui limite la captation directe de valeur associée aux données collectées dans le cadre de la plateforme⁹⁷.

⁹³ Voir A. CASILLI, Antonio, *En attendant les robots. Enquête sur le travail du clic*, Éditions du Seuil, 2019.

⁹⁴ Par exemple, les informations sur les formations sont présentées de façon uniforme sur la plateforme, ce qui facilite la prise de décision des élèves.

⁹⁵ Le « dossier » de candidature Parcoursup suit toujours le même format et ses principaux éléments ne sont renseignés qu'une seule fois pour toutes les formations présentes sur la plateforme. Une exception à cette règle est le projet de formation motivé qui doit cibler chaque formation choisie. Toutefois, cet élément du dossier, en raison de sa complexité, est rarement utilisé par les formations pour classer les candidatures (cf. chapitre 3).

⁹⁶ À titre d'illustration, l'outil d'aide à la décision proposé par le MESRI permet aux commissions d'examen des vœux de procéder à un tri des candidatures dans le cadre d'un processus normé et automatisé (cf. chapitre 3).

⁹⁷ Toutefois le risque de captation indirect ne peut être écarté, car des acteurs privés sont susceptibles de détourner une partie des données collectées dans le cadre de la plateforme à des fins mercantiles. La collecte de frais de dossier est un exemple de captation indirecte (voir chapitre 3). Le ministère indique que seulement 3 % des formations sont concernées par les frais de dossier. Selon le MESRI, la transparence sur ces frais et les règles fixées par la charte de la procédure Parcoursup tendent à cet égard à assainir les comportements plutôt qu'à permettre des « détournements ».

À court terme, un renforcement de l'efficacité du dispositif devrait être observé suite à l'obligation imposée à l'ensemble des formations de l'enseignement supérieur reconnues par l'État de rejoindre la plateforme au plus tard en 2020.

Ce n'est donc pas la structure biface qui distingue Parcoursup d'APB, mais la plus forte concentration des usagers, qui s'explique par la régulation opérée par le législateur.

B - Des résultats comparables à ceux du dispositif précédent

1 - L'assiette de calcul de la performance : un choix stratégique

La performance est mesurée par la capacité du système d'accès au supérieur à proposer une formation qui convienne au candidat dans le sens où il choisit de la rejoindre, y réussisse et y reste après une année de formation. La Cour a choisi d'aborder la performance de manière complète : elle intègre l'ensemble des candidats et couvre la totalité du processus couvert par la loi ORE.

Le MESRI quant à lui mesure la performance d'affectation d'APB et de Parcoursup uniquement sur la part de propositions acceptées par les néo-bacheliers en classe de terminale⁹⁸. Concernant cette population particulière, le taux d'acceptation a augmenté de 3 points de pourcentage entre 2017 et 2019. Ce résultat est appréciable dans la mesure où le nombre de nouveaux entrants a augmenté de près de 50 000 entre 2017 et 2019.

Or, à la fin de la session Parcoursup 2019, 32 % des candidats inscrits sur la plateforme relèvent d'autres catégories : les étudiants en réorientation (17 % des candidats inscrits ; avec une évolution du taux d'acceptation en diminution de 2 points entre 2017 et 2019), les personnes en reprise d'études (10 % des inscrits ; taux d'acceptation en diminution de 8 points sur la même période) ainsi que les candidats en année de transition vers le supérieur à l'instar des classes passerelles (3 % des inscrits ; taux d'acceptation en hausse de 5 points sur la même période). Comme ces derniers ne sont pas pris en compte, la mesure de la performance d'affectation telle que calculée et communiquée par le MESRI conduit à une surévaluation importante de la performance globale du service public d'accès à l'enseignement supérieur, les néo-bacheliers présentant un taux d'affectation largement supérieur aux autres catégories de candidats.

Le ministère indique que l'affectation préférentielle des néo-bacheliers constitue une priorité politique qui prévalait déjà sous APB. Il souligne que les reprises d'études sont plus élevées en 2019 et en impute la cause à un « effet Parcoursup » traduisant, selon lui, une plus grande notoriété de la plateforme auprès de publics nouveaux, avec des profils qui contrastent par rapport aux néo-bacheliers de l'année.

⁹⁸ Communiqués officiels du ministère, à partir des calculs effectués par le SCN, et notes Flash publiées par le service statistique du MESRI (SIES) sur la période allant d'APB 2017 à Parcoursup 2019.

Pour la session 2020, le MESRI met en place au sein de Parcoursup un module spécifique appelé « ParcoursPlus » qui serait plus adapté aux candidats en reprise d'études⁹⁹. Pourtant, la Cour observe que le profil des candidats réorientés et en reprise d'études n'est pas si différent de celui des néo-bacheliers : pour la grande majorité d'entre eux, il s'agit de jeunes gens âgés de moins de 23 ans¹⁰⁰. À la lumière de ces résultats, et dans l'optique d'accroître la performance de la plateforme, il pourrait être opportun pour le ministère d'envisager d'autres stratégies de personnalisation de l'interface Parcoursup, par exemple suivant l'âge ou encore l'expérience professionnelle acquise par les candidats.

En outre, la performance d'affectation des candidats a été surestimée de 16 % dans Parcoursup par rapport à APB en raison de défaillances du système de suivi des évolutions du SI commun à APB et Parcoursup. La cause de la surestimation est imputable à des changements de modalité de calcul des tables d'admission entre les deux systèmes, qui n'ont pas été corrigés dans le tableau de bord des rectorats¹⁰¹.

2 - Une plateforme aux performances globalement similaires à celles d'APB

Afin de déterminer si les actions mises en œuvre dans le cadre de la loi ORE¹⁰² concourent à une meilleure orientation et réussite des étudiants, la Cour a mesuré la performance globale (PG) du service public d'accès dans le premier cycle de l'enseignement supérieur sur la période 2017 à 2019 en combinant quatre indicateurs mesurant des dimensions complémentaires de la qualité de l'orientation et de la réussite des étudiants (cf. encadré ci-dessous).

Cinq propositions d'indicateurs pour mesurer l'atteinte des objectifs de la loi ORE

La notion de réussite est complexe et fait notamment écho aux différents stades qui jalonnent le parcours du candidat tels que la formulation et l'acceptation d'une proposition, l'assiduité, la réussite académique, la poursuite d'étude et l'insertion professionnelle. Sur le fondement des données mobilisables¹⁰³, la Cour propose donc quatre indicateurs relatifs à chacune de ces quatre premières étapes, ainsi qu'un indicateur synthétique relatif à l'ensemble de la trajectoire du candidat, pour évaluer la progression du dispositif d'accès à l'enseignement supérieur en regard des objectifs fixés par la loi :

- P₁ : la part de candidats ayant accepté une proposition obtenue sur les bases de calcul du MESRI, en rapportant le nombre d'affectés sur le nombre de candidats ;
- P₂ : la part des inscrits à la rentrée parmi ceux ayant accepté une proposition, soit une mesure qui prend en compte la satisfaction des candidats¹⁰⁴ ;

⁹⁹ Source : conférence de rentrée 2019-2020 du MESRI.

¹⁰⁰ Cf. Annexe n° 8. Pour les candidats en reprises d'études en 2019, plus de la moitié de ces candidats ont moins de 21 ans et plus des trois-quarts d'entre eux ont moins de 23 ans. Ce constat n'a pas varié de façon importante entre 2017 et 2019. Il y a eu une modeste augmentation des âges de ces candidats en 2019 mais elle concerne moins de 25 % d'entre eux et l'âge du candidat le moins âgé parmi les 10 % des candidats les plus âgés passe de 23 à 28 ans.

¹⁰¹ Sur l'ensemble de ce développement, cf. Annexe n° 8.

¹⁰² Pour mémoire, les trois principales actions sont : le renforcement des moyens dévolus à l'orientation dans les lycées, la transformation d'APB en Parcoursup et la mise en œuvre du dispositif « oui si ».

¹⁰³ Les données relatives aux débouchés professionnels ne sont pas à ce jour intégrés à Parcoursup.

¹⁰⁴ En retenant l'hypothèse que les candidats qui ont obtenu un vœu qui recueillait leur préférence ont plus de chance d'être présents à la rentrée que ceux qui obtiennent un vœu « de sécurité ».

- P_3 : le taux de réussite parmi les inscrits à la rentrée, estimé à partir des premiers éléments transmis par les universités et les étudiants eux-mêmes¹⁰⁵ ;
- P_4 : la part des non-réorientés parmi les candidats ayant accepté une proposition, en calculant la part des candidats affectés dans le supérieur qui ne se seront pas réorientés au cours de l'année suivante¹⁰⁶.
- P_G : la performance globale du service public d'accès dans le premier cycle de l'enseignement supérieur est calculée par le produit : $P_G = P_1 \times P_2 \times P_3 \times P_4$ ¹⁰⁷. Cette mesure globale évalue la part de réussite académique et de non réorientation parmi les candidats à l'enseignement supérieur. Il traduit la capacité du système d'enseignement supérieur à accueillir dans de bonnes conditions et à faire réussir les étudiants dans une filière choisie et qui leur convient.

Ces cinq indicateurs sont présentés dans le tableau suivant selon trois points d'entrée : l'ensemble des formations proposées recensées sur la plateforme ; une assiette commune aux trois années qui vient corriger les variations du nombre de formations d'une année sur l'autre ; les formations proposées par les seules universités, sélectives ou non.

Les résultats montrent qu'en moyenne, le taux d'acceptation des propositions (indice P_1 , voir tableau) est resté stable entre APB et Parcoursup. Ce taux, d'environ 65 %, suggère qu'environ un tiers des candidats accèdent au supérieur par d'autres outils, échouent au bac, ou ne continuent pas leurs études supérieures. Ce chiffre ne reflète pas uniquement la performance de la plateforme mais également des effets externes tels que l'offre de formation proposée au travers d'autres dispositifs d'accès au supérieur¹⁰⁸.

¹⁰⁵ Cf. chapitre 4 et Annexe n° 4 relative au triple sondage « candidats » opéré par l'institut CSA pour la Cour des comptes.

¹⁰⁶ Les données issues du système d'information centralisé SISE du ministère pour 2016 (SISE « résultats ») croisés avec APB 2016 et 2017 ont montré que les étudiants qui réussissent leur première année se réorientent deux fois moins que ceux qui échouent. Toutefois, la probabilité de se réorienter même en cas de succès n'est pas négligeable, cf. Annexe n° 8. En l'absence de données relatives à la réussite dans la période sous revue (2017-2019), il n'est pas possible de dissocier les deux effets.

¹⁰⁷ Le détail de ces calculs est précisé en Annexe n° 8.

¹⁰⁸ Cet effet concerne les étudiants ayant utilisé la plateforme mais qui ont été retenus dans une formation n'y figurant pas encore. Par exemple, un étudiant qui a postulé sur Parcoursup mais a été admis dans une école d'art diminue la mesure de performance P_1 . Toutefois, cet effet est marginal : environ 10 % des candidats sur APB et Parcoursup ont utilisé au moins un autre dispositif pour formuler des vœux (cf. sondage en Annexe n° 4).

**Tableau n° 1 : évolution de la performance globale de la qualité d'accès
à l'enseignement supérieur de 2017 à 2019**

| | Périmètre | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|--|------------------------------|------------------------------|-----------------|
| Part de candidats ayant accepté une proposition (P ₁ , cf. encadré) | Ensemble des formations proposées | 64 % | 64 % | 63 % |
| | Formations communes aux trois années (APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019) | 59 % | 59 % | 58 % |
| | Universités uniquement | 48 % | 51 % | 50 % |
| Part des inscrits à la rentrée (P ₂ , cf. encadré) | Ensemble des formations proposées | 74 % (SISE) à 80 % (sondage) | 74 % (SISE) à 85 % (sondage) | ND |
| | Formations communes aux trois années (APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019) | 80 % (sondage) à 81 % (SISE) | 81 % (SISE) à 86 % (sondage) | ND |
| | Universités uniquement | 82 % | 86 % | ND |
| Taux de réussite parmi les inscrits (P ₃ , cf. encadré) | Ensemble des formations proposées | 76 % (sondage) | 76 % (sondage) | ND |
| | Formations communes aux trois années (APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019) | 77 % (sondage) | 76 % (sondage) | ND |
| | Universités uniquement ¹⁰⁹ | 29 % (consultation) | 30 % (consultation) | ND |
| Part des non-réorientés (P ₄ , cf. encadré) | Ensemble des formations proposées | 90 % | 90 % | ND |
| | Formations communes aux trois années (APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019) | 92 % | 92 % | ND |
| | Universités uniquement | 91 % | 92 % | ND |
| Performance globale (P _G , cf. encadré) | Ensemble des formations proposées | 32 % à 35 % | 32 % à 37 % | ND |
| | Formations communes aux trois années (APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019) | 33 % à 34 % | 33 % à 35 % | ND |
| | Universités uniquement | 10 % | 12 % | ND |

Sources : Cour des comptes, à partir d'un large croisement de données (voir détails en Annexe n° 8). ND : non déterminé (indicateur incalculable à la présente date)

¹⁰⁹ Voir le chapitre 4 présentant la consultation des universités (84 % de réponses complètes au 04/09/2019). La performance est ici calculée en rapportant les étudiants ayant validé leur premier semestre au nombre total d'inscrits pour les années 2017 et 2018.

Il faut donc s'attendre à une augmentation de cette performance sur le long terme puisque la plateforme a vocation à intégrer un nombre croissant de formations. Cet effet n'est pas observé pour l'instant. Par ailleurs, à une échelle d'analyse plus fine, cette mesure de performance peut être influencée par les candidatures multiples au sein de la plateforme. Par exemple, pour les universités, ce taux n'est que de 50 % car nombre de candidats ne confirment pas leur choix si leurs candidatures sont également acceptées par des formations sélectives.

Le taux de présence à la rentrée (P₂), quant à lui, est resté stable à 80 % environ, en augmentation pour les universités (+ 4 points), ce qui montre que la réforme a pu avoir un premier effet positif pour les formations concernées.

En revanche, la réussite aux examens du 1^{er} semestre (P₃) à l'université est restée stable à 30 % d'après les réponses des universités à l'enquête opérée par la Cour, et malgré les dispositifs d'aide à la réussite déployés (cf. chapitre 4). L'objectif d'une plus grande réussite en licence fixé par la loi ORE n'est donc pas encore atteint à l'heure de ce premier bilan. D'après les sondages auprès des étudiants, la réussite dans l'ensemble des filières apparaît stable à un niveau plus élevé, de l'ordre de 75 %¹¹⁰ ; toutefois ce chiffre est probablement surestimé¹¹¹.

La qualité de l'orientation dans une filière au sens d'une absence de réorientation dans d'autres filières (P₄) reste stable à un niveau d'environ 90 %, y compris à l'université. Le coût des réorientations est estimé à 550 M€ par an par la Cour¹¹².

Au total, pour trois candidats utilisant la plateforme au niveau national, un seul y a trouvé sa filière d'élection, y a été affecté, y a réussi et y est resté (performance globale P_G d'environ 33 %). Concernant les seules universités, pour dix candidats utilisant la plateforme, un seul y a trouvé sa filière d'élection, y a été affecté, y a réussi et y est resté (performance globale P_G d'environ 10 % en 2017).

Une amélioration est toutefois constatée en 2018 (performance globale P_G d'environ 12 %, soit une augmentation de deux points en un an). Cette performance demeure faible en raison de deux effets principaux : le faible taux d'acceptation des propositions en licences (P₁, voir dans le tableau la ligne « Universités uniquement ») ainsi qu'un niveau réussite au 1^{er} semestre peu élevé (P₃). L'accroissement de la performance globale à l'université s'explique par une plus grande présence des étudiants à la rentrée (P₂). Cet effet, qui constitue un premier impact positif de la réforme ORE, reste à confirmer pour 2019 et les années à venir.

Bien qu'un bilan exhaustif et définitif ne puisse toutefois pas être tiré à ce stade encore précoce de la mise en œuvre de la réforme, ce tableau montre que les résultats de performance de Parcoursup sont pour l'heure identiques à ceux d'APB, hormis à l'université où de premiers signaux positifs, mais encore modestes, sont observés. Dans un contexte de massification et centralisation accrues, le maintien de la performance relative doit être souligné. Cependant, cette plateforme n'a pas vocation à rester uniquement un système de gestion et d'affectation, mais elle doit devenir un vecteur d'orientation et de réussite.

¹¹⁰ Cf. Annexe n° 4.

¹¹¹ À titre d'exemple, le taux de réussite en premier semestre de licence universitaire pour APB 2017 est estimé à 67 % sur la base du triple sondage candidats, soit environ le double du véritable taux. Cet écart est probablement induit par l'assiette retenue pour constituer un triple sondage robuste (voir Annexe n° 5) et à la méthode de sondage (en ligne).

¹¹² Cf. Annexe n° 5.

III - Une transparence et une valorisation limitées

A - Des progrès modestes dans la transparence du code de Parcoursup

En 2017, la mission Etalab, appuyée par l'ANSSI, recommandait, en pleine convergence avec le rapport de la Cour de la même année, « de publier [...] le code source de la dernière version d'APB et les données non-réidentifiantes associées »¹¹³. Par décision des pouvoirs publics¹¹⁴, le code informatique de Parcoursup est réputé avoir été rendu public afin de permettre une totale transparence sur l'affectation des candidats.

La Cour a réalisé un audit du code source de Parcoursup sur un volume de lignes de code cent fois plus important que le code publié par le ministère.

Deux catégories de code source ont été analysées : les éléments de code rendus publics (code dit « ouvert ») depuis la mise en œuvre de Parcoursup, et une partie des éléments de code non publiés (code dit « fermé ») et développés depuis de nombreuses années par les agents ayant travaillé sur les deux plateformes.

À ce jour, une très faible partie du code de Parcoursup a été rendue publique. Le code publié par le MESRI le 21 mai 2018 représente au plus 1 % du nombre de lignes de code et moins de 2 % des fichiers produits dans le cadre de l'exercice des missions dévolues à l'opérateur de la plateforme. L'effort de transparence fourni par le MESRI, s'il paraît très faible sur un plan quantitatif, est relativement plus important que celui d'autres administrations.

Tableau n° 2 : analyse quantitative du code source de Parcoursup rendu public (« code ouvert ») en regard du code source non publié (« code fermé »)

| | Nombre de fichiers | | Nombre de lignes de code | |
|-----------------------------------|--------------------|--------------|--------------------------|----------------|
| | Ouverts | Fermés | Ouverts | Fermés |
| Langage de programmation | | | | |
| SQL | 2 | 2 690 | 259 | 858 493 |
| Java | 55 | 21 | 8 420 | 2 911 |
| Total | 57 | 2 711 | 8 679 | 861 404 |
| Ratio ouvert / fermé (SQL + Java) | 2 % | | 1 % | |

Source : Cour des comptes, à partir des éléments de code source récupérés auprès du SCN (non exhaustifs) ainsi que sur l'archive ouverte proposée par le MESRI

Pour le MESRI, il n'est pas possible, en l'état, de publier davantage le code de l'application en raison des failles de sécurité susceptibles de porter atteinte aux systèmes informatiques du ministère et de la présence de lacunes dans la documentation du code. Pour la Cour, redévelopper l'application Parcoursup et la documenter de façon systématique (cf. *supra*) permettrait de publier une plus large portion du code, de mieux valoriser les données collectées, et, partant, de proposer de nouveaux services au bénéfice des utilisateurs de la plateforme.

¹¹³ Cf. Cour des comptes, rapport public thématique, *Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer*, La Documentation française, octobre 2017, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹¹⁴ Cf. discours du Président de la République à l'occasion de la conférence #Aiforhumanity du 29 mars 2018 (remise du rapport Villani) : « (...) l'État, pour ce qui le concerne, rendra donc par défaut public le code de tous les algorithmes qu'il serait amené à utiliser au premier rang desquels, Madame la Ministre, celui de Parcoursup, parce que je pense que c'est une pratique démocratique ».

Les fichiers et lignes de code en SQL ont bien moins été rendus publics que ceux écrits en Java. Or, le langage SQL permet de structurer et d'analyser des données quand le langage Java permet de développer des applications et de mettre en œuvre des calculs algorithmiques en lien avec le SQL. Ainsi, la publication d'éléments codés essentiellement en Java pourrait faire croire que Parcoursup est essentiellement algorithmique, alors que le système est principalement tourné vers les données.

Le MESRI n'a rendu publics que certains éléments algorithmiques¹¹⁵. En effet, le code source de l'application Parcoursup remplit deux fonctions principales. D'une part, des éléments de code qui vont interagir avec les acteurs locaux, par exemple les commissions d'examen des vœux (CEV) ou les services des rectorats. D'autre part, des éléments de code qui, à partir des classements opérés par ces acteurs locaux, produisent un classement effectif. Seuls ces éléments ont été rendus publics. Ces derniers se révèlent d'un intérêt limité pour assurer la transparence du système. Comme l'indique le comité éthique et scientifique dans son premier rapport, on peut toutefois porter au crédit du MESRI que l'explication de l'algorithme national est rigoureuse et didactique. La Cour suggère au ministère de généraliser cette démarche pour une portion plus large de l'application, en particulier concernant les éléments relatifs au fonctionnement des CEV, de manière à éclairer le débat public sur les « algorithmes locaux » et l'aide à la décision au travers de moyens automatiques (cf. chapitre 3).

B - Des données stratégiques sous exploitées

Les plateformes APB et Parcoursup conduisent les usagers à renseigner de nombreuses données personnelles relatives notamment à leur scolarité et à leurs souhaits de formation, ainsi qu'à d'autres dimensions telles que leurs genre, origine sociale ou géographique, revenus, etc.¹¹⁶. Ces données collectées concernent près d'un million de personnes chaque année. Leur exploitation, si elle était effective dans un cadre offrant des garanties de sécurité et de confidentialité suffisantes, permettrait à l'administration et aux chercheurs de proposer des pistes pour améliorer l'orientation, l'affectation et la réussite des étudiants.

1 - Une gestion des données qui reste à dynamiser

Un accès aux données de Parcoursup à la recherche publique a été décidé par arrêté du 23 novembre 2018. Il a pris la forme d'une copie complète des bases de données du SCN, appelée ORISUP¹¹⁷, détenue par le service statistique du MESRI (SIES) aux profit des chercheurs.

Les éléments recueillis par la Cour montrent que les moyens humains et matériels confiés au SIES pour mener à bien ces nouvelles missions ne sont pas à la hauteur des enjeux.

¹¹⁵ Ont été rendus publics les codes java permettant les calculs et la mise en œuvre : de l'ordre d'appel, des propositions de formations et d'hébergement en internat, du dispositif « meilleurs bacheliers » et du « répondre automatique ». Voir : <https://framagit.org/Parcoursup/algorithmes-de-Parcoursup>.

¹¹⁶ Cf. Annexe n° 6 relative à l'analyse critique des classements.

¹¹⁷ Créé par un arrêté du 23 novembre 2018 ORISUP est un « système d'information sur l'orientation dans le supérieur ». Il repose notamment sur la mobilisation de nombreuses données détaillées issues d'APB et Parcoursup.

En premier lieu, pour le seul périmètre du SIES, moins d'un ETPT annuel en moyenne est dévolu depuis 2011 à l'analyse des données d'APB et Parcoursup. Si depuis 2018 le niveau se situe à 1,5 EPTP annuel, les moyens alloués restent bien en deçà des enjeux. Les besoins exprimés pour renouveler le parc informatique du service sont sous-dimensionnés pour un usage scientifique de haut niveau¹¹⁸. En second lieu, l'accès donné aux quelques chercheurs¹¹⁹ habilités par le SIES reste peu opérant dans la pratique. En effet, les données Parcoursup ne pouvant être enregistrées pour être exploitées en laboratoire de recherche, les chercheurs sont dans l'obligation d'utiliser les terminaux informatiques du SIES peu performants en terme de calculs. Si le MESRI ne s'est pas exprimé sur la possibilité de mettre en œuvre des accès aux données par des canaux dématérialisés, il partage les observations de la Cour. Le SIES s'est vu affecter un emploi complémentaire et les ordinateurs mis à disposition des chercheurs au sein du service statistique seront remplacés.

Cependant, les chercheurs n'ont pas directement accès aux données primaires, y compris l'ensemble des données personnelles et les données relatives à l'aide à la décision, aux préclassements et aux classements des candidats par les formations, mais seulement à des bases de données intermédiaires retraitées préalablement par le SIES. Si elles sont d'une utilité indéniable pour conduire des travaux statistiques récurrents au bénéfice du MESRI sur la base d'une documentation structurée, ces bases intermédiaires ne permettent pas une valorisation des données brutes par les experts.

Ainsi, alors même que ces données rendent compte des préférences réciproques des candidats et des formations dans le cadre d'un système biface, celles-ci n'ont jamais pu être analysées de manière globale par la communauté scientifique, statistique et administrative. Pourtant, cette analyse permettrait de répondre à nombre de questions évaluatives relatives à l'information des citoyens sur les modalités de classement des candidats par les formations, ainsi qu'à l'efficacité et à l'équité du dispositif d'affectation. La Cour invite le MESRI à mettre en place les moyens nécessaires à une exploitation efficace des données.

À l'automne 2019, dans la perspective d'une meilleure exploitation des données issues d'APB et Parcoursup, le MESRI a ouvert en accès libre des données simplifiées portant sur les « vœux de poursuite d'études » formulés sur APB et Parcoursup et annoncé le 2 décembre 2019 un appel à manifestations d'intérêt (AMI) destiné à la communauté des scientifiques du périmètre « sciences humaines et sociales » (SHS) et visant à mieux comprendre les impacts de la loi ORE. Cet AMI est doté de 120 000 € pour l'ensemble des projets. Les chercheurs lauréats de l'AMI pourront ainsi accéder à des données plus complètes. Le ministère ne s'est pas exprimé sur la mise en œuvre d'une procédure formalisée pour pouvoir demander un accès aux données dans un cadre plus large que les SHS.

¹¹⁸ Les agents du SIES se partagent quatre postes avec une mémoire vive moyenne inférieure à 8 Go et moins de 4 cœurs de calcul par poste. À titre de comparaison, un ordinateur bureautique comportant 16 Go de mémoire vive, un disque dur d'1 To de stockage SSD et 8 cœurs de calculs ne coûte que 1 500 euros environ au prix public.

¹¹⁹ Au total, 17 porteurs de projets, dont 14 acteurs académiques (4 à l'étranger), deux services de l'État (le CGET et la DARESE) et une association (Fratelli LAB), ont pu accéder à des données.

Le ministère indique que l'accès des chercheurs aux données nominatives est prévu à « moyen terme », une fois que l'analyse d'impact relative à la protection des données (AIPD) (cf. *supra*) du traitement Parcoursup sera réalisée. En revanche, en invoquant l'article 28 du RGPD relatif à la sous-traitance, le ministère juge qu'il ne peut traiter les données relatives à l'aide à la décision, aux pré-classements et aux classements des candidats par les formations que sur instruction des responsables de traitement – c'est-à-dire les établissements d'enseignement supérieur – et ne peut donc pas les communiquer aux chercheurs¹²⁰. La Cour ne partage pas cette interprétation. Premièrement, la position du MESRI n'est pas conforme sur le plan juridique à l'arrêté « ORISUP » : deux des trois données concernées sont explicitement citées dans l'arrêté¹²¹ et devraient donc être mises à disposition des chercheurs. Deuxièmement, les classements (définitifs) des candidats sont opérés par le MESRI au travers d'un algorithme national et de quotas sociaux et géographiques dont il a l'entière responsabilité. À tout le moins, les données de classements pour l'ensemble des commissions d'examen des vœux (CEV) devraient donc être rendues accessibles à la communauté scientifique.

2 - Une valorisation des données excessivement sélective

Le MESRI n'a accordé son label et une subvention de 1,8 M€ par an qu'à une seule structure de droit privé, l'association Article 1. Cette association a mis au point le projet « Inspire », dispositif qui s'appuie sur « un algorithme d'orientation post-bac »¹²² et œuvre, selon son site internet, « pour l'égalité des chances et accompagner plus de 12 000 jeunes de l'orientation à l'insertion professionnelle ». Le ministère a également accordé un accès aux données à cette association par l'entremise de sa société par action simplifiée Frateli Lab. Ce projet est le seul ayant eu l'opportunité de disposer des données de la plateforme dans un objectif d'innovation et non pas de production de connaissances.

Le MESRI, malgré la convention signée en février 2018 avec cette association, n'a pas assuré un suivi adéquat de l'emploi des moyens et de la mise en œuvre des objectifs, et a commandé un rapport à l'inspection générale de l'enseignement supérieur un an après. La Cour remarque pour sa part que les composantes de l'algorithme du projet Inspire n'ont pas été publiées. Alors même que cet algorithme a été financé sur des deniers publics, il ne peut pas faire l'objet d'une contre-expertise. Le ministère indique que le principe d'une telle publication est inscrit dans la nouvelle convention en cours de discussion avec l'association Article 1. La Cour sera attentive à la publication de cet algorithme, ainsi qu'aux mesures qui seront mises en œuvre pour remédier aux dysfonctionnements constatés par l'inspection générale dans son rapport.

¹²⁰ Dans la mesure où il héberge ces données, au sens du RGPD, le ministère se positionne comme sous-traitant de ces établissements ; une convention de sous-traitance a ainsi été conclue avec chacun des établissements souhaitant utiliser l'outil d'aide à la décision proposé par Parcoursup.

¹²¹ Ces deux données sont explicitement citées dans l'arrêté « ORISUP » : « classement ou état du dossier du candidat » et « rang de classement dans le groupe et rang sur liste d'attente ».

¹²² Convention de partenariat avec le SIES.

Plus généralement, une telle démarche de valorisation des données est souhaitable et le MESRI, conformément aux bonnes pratiques, a lancé en 2017 un appel à projets compétitif du PIA pour améliorer l'orientation des jeunes. 17 porteurs de projet ont été retenus et bénéficient d'un montant moyen de 200 000€ par an sur deux ans. Toutefois, contrairement à Article 1, les structures privées retenues n'ont bénéficié ni d'une labellisation du MESRI, ni d'un accès privilégié aux données. Le ministère indique que la mission de suivi des projets PIA installée conjointement par la DGESCO et la DGESIP vise, en lien avec le secrétariat général pour l'investissement (SGPI) notamment, à définir les conditions d'un accès privilégié pour favoriser le déploiement de services aux lycéens. La Cour relève toutefois qu'aucun délai n'a été précisé par le ministère afin d'y parvenir.

La valorisation des données, dont l'État est dépositaire et dont l'étudiant est le bénéficiaire final, doit faire l'objet de garanties.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Face à la massification de l'enseignement supérieur, les pouvoirs publics ont cherché, avec succès, à centraliser l'accès au supérieur dans le cadre d'une plateforme visant à réunir l'ensemble des formations. Réalisée dans l'urgence, la transformation d'APB en Parcoursup ne s'est pas accompagnée d'une refonte du dispositif. Malgré un changement d'échelle considérable depuis sa création en 2003, l'architecture de la plateforme n'a pas été refondée. Les fragilités du système d'information en matière de sécurité, de performance et de robustesse n'ont donc pas été rectifiées, alors même que la montée en charge doit se poursuivre avec l'inclusion à terme de l'ensemble des formations du premier cycle. Ce système reste également mal documenté, son processus de développement est artisanal et il souffre d'une complexité anormalement élevée qui accroît les risques d'erreurs en cas de mise en œuvre d'évolutions fonctionnelles. La plateforme, qui gère chaque année un flux d'environ un million de candidats présente donc des risques importants en termes de qualité et de continuité du service public, ainsi que de sécurité des données personnelles. De surcroît, le maintien de la gestion en mode projet rend le bon fonctionnement du service dépendant de quelques personnes et ne permet pas de doter le dispositif d'un pilotage stratégique de la fonction d'orientation.

Le choix du modèle de plateforme biface pour affecter les candidats est pertinent. Toutefois, la performance globale du dispositif se révèle pour l'instant identique à celle d'APB. Les seuls signaux positifs observés à ce jour concernent les primo-affectés et les universités. Ils restent à confirmer.

En dépit des actions de mise en transparence du ministère, le code de Parcoursup reste à 99 % fermé. La partie publiée demeure d'un intérêt limité pour améliorer la performance du dispositif. Alors qu'elles contiennent des informations précieuses sur ses usagers, les données contenues dans Parcoursup ne font pas l'objet d'une valorisation à la hauteur des enjeux car les moyens sont très insuffisants et l'ouverture aux données trop étroite. Les acteurs de la recherche et de l'innovation, pourtant nombreux dans ce secteur, ne peuvent donc pas apporter de nouvelles connaissances et services dans l'optique de renforcer un accès de qualité au supérieur. De nombreux progrès peuvent être obtenus rapidement en mobilisant les données de façon stratégique.

La Cour formule les recommandations suivantes :

5. *par redéploiement des financements « ORE », renforcer les moyens humains de l'équipe informatique du SCN, ainsi que les moyens humains et matériels du SIES (MESRI) ;*
 6. *pérenniser le système d'information par une correction des failles les plus urgentes, par la modernisation voire le redéveloppement de son architecture, et par la documentation systématique et structurée des bases de données primaires d'APB et de Parcoursup (MESRI) ;*
 7. *mettre en place une politique de sécurité du SI Parcoursup (MESRI) ;*
 8. *structurer une fonction d'orientation commune au MENJ et au MESRI supervisant la plateforme Parcoursup et disposant de moyens pour l'action « orientation » par redéploiement de crédits de la loi ORE (MENJ et MESRI) ;*
 9. *dans le cadre d'une procédure formalisée et faisant l'objet d'une publicité, permettre aux chercheurs et experts informatiques d'accéder directement aux données primaires par des canaux dématérialisés et sécurisés (MESRI).*
-

Chapitre III

Une réforme profonde des conditions d'accès à l'enseignement supérieur

De nombreuses évolutions accompagnent la mise en place de Parcoursup. L'intervention des commissions d'examen des vœux (CEV), désormais instituées dans tous les établissements, et non plus seulement pour les formations sélectives, est une innovation majeure. Les candidats, quant à eux, doivent être en mesure de connaître les critères précisément, puisque ces « attendus » les guideront dans leurs choix. Il apparaît toutefois que, bien que censées opérer de façon ouverte et transparente, les CEV obéissent en réalité à un mode de fonctionnement souvent hétérogène et peu transparent (I). D'autres étapes interviennent dans le processus d'affectation. Le recteur est d'abord chargé de moduler le pré-classement établi par les CEV afin d'intégrer, par l'intervention de quotas, des paramètres chargés de rétablir une égalité sociale et territoriale. La phase complémentaire, avec les commissions académiques d'accès à l'enseignement supérieur (CAAES), a ensuite vocation à proposer une solution au candidat demeurant sans affectation à la fin du processus. À portée limitée, et intervenant souvent sans recul, ces diverses mesures peinent toutefois à atteindre leurs objectifs (II).

I - Des commissions d'examen des vœux au fonctionnement et aux critères de classement peu transparents

L'institution des commissions d'examen des vœux (CEV) au sein de l'ensemble des filières post-bac, en particulier les filières non sélectives universitaires, est une avancée majeure de la loi ORE. Elle individualise les candidatures et garantit aux enseignants de mieux connaître les candidats à leur formation. Rompant avec le fonctionnement d'APB, et avec l'ultime recours du tirage au sort, l'université se voit désormais reconnaître le droit de classer les candidatures en fonction de la qualité des dossiers qui lui sont adressés, sans toutefois, du moins pour les filières non sélectives, pouvoir opposer de refus. Le candidat peut soit être inscrit, le cas échéant moyennant l'intervention d'un dispositif obligatoire de remédiation (communément appelé « oui si »), soit être mis en liste d'attente, avec toutefois le risque de ne jamais être inscrit selon son rang de classement. Les filières sélectives¹²³ conservent, pour leur part, le droit de rejeter les dossiers jugés insuffisants. Les commissions d'examen des vœux constituent ainsi une étape charnière, même si leur classement est susceptible d'être ensuite modifié (voir *infra*). Leur importance pour l'avenir des jeunes gens appelle un fonctionnement homogène et transparent, et les paramètres sur lesquels elles s'appuient pour statuer doivent être clairement énoncés et connus des candidats. La pratique ne semble toutefois pas corroborer cette intention affichée et si des attendus existent afin de guider les élèves pour leurs choix de formation, leur prise en compte par les commissions d'examen des vœux, au fonctionnement nébuleux, est aléatoire.

¹²³ Au titre de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, les formations dites sélectives, c'est-à-dire qui peuvent refuser un candidat, sont les CPGE, les STS, les DUT et les autres formations relevant des écoles post bac.

A - Des commissions chargées d'appliquer les « attendus »

Annoncés par le Plan Étudiants d'octobre 2017 et présentés comme un moyen décisif de lutte contre l'échec dans l'orientation des bacheliers ou des réorientés, les « attendus », publiés en décembre 2017¹²⁴ et modifiés par arrêté du 26 mars 2019¹²⁵, sont définis par la *Charte pour une mise en œuvre partagée des attendus des formations au service de la réussite des étudiants*¹²⁶ comme « les connaissances et les compétences nécessaires à la réussite dans chaque filière (et) correspondent à ce que les enseignants attendent comme connaissances ou comme aptitudes à l'entrée de chaque licence ». Ils concernent à la fois les quarante-cinq mentions de licence répertoriées, mais également les BTS et les CPGE, et toutes les autres formations inscrites dans la plateforme. Fruit de la réflexion des spécialistes de chaque discipline, cette somme d'informations, sans commune mesure avec ce qui existait précédemment, est un nouvel outil contribuant à améliorer l'orientation. Elle trouve toutefois des limites structurelles, d'ailleurs relevées par les professeurs principaux de terminale : plus de 45 % d'entre eux considèrent que les attendus ne donnaient aucune indication des chances de réussite des étudiants¹²⁷.

1 - Une description des formations à portée variable

La lecture des « éléments de cadrage national des attendus pour les mentions de licence » permet de relever le caractère disparate des informations apportées. Dans certains cas, celles-ci relèvent de truismes¹²⁸, dans d'autres cas, les informations apparaissent vagues ou sans lien direct avec la mention¹²⁹. Certains attendus se retrouvent partout de manière quasi systématique, perdant ainsi leur singularité. Ainsi, la plupart des formations mentionnent par exemple la nécessité de disposer de « qualités d'expression à l'oral et à l'écrit » ou encore la capacité à « travailler en autonomie », ce qui semble être le propre de l'enseignement supérieur, et particulièrement de l'université. Une confusion entre attendus et objectifs des formations se retrouve parfois, rendant malaisée la frontière entre les prérequis de la formation, c'est-à-dire la description du minimum nécessaire pour pouvoir la suivre, et les objectifs de celle-ci, c'est-à-dire les compétences que la formation est censée transmettre. Certains attendus peuvent donner l'impression d'être trop idéalisés au regard du niveau réel des élèves ayant obtenu le baccalauréat, ou très ambitieux au regard de ce qui est demandé en terminale¹³⁰.

¹²⁴ Liste détaillée dans le document intitulé « Éléments de cadrage national des attendus pour les mentions de licence », MESRI, mis en ligne le 17 décembre 2017.

¹²⁵ BOEN spécial n° 3 du 28 mars 2019.

¹²⁶ Charte signée le 6 décembre 2017 par les ministres en charge de l'éducation nationale et l'enseignement supérieur, la CPU, la CGE et la CDEFI. Le texte prévoit qu'elle est valable pour une durée de trois ans.

¹²⁷ Sondage Cour des comptes Professeurs principaux, juillet 2019.

¹²⁸ Cadrage, p.13, 41 : « disposer de connaissances et un intérêt pour les matières scientifiques » pour intégrer les CPGE scientifiques ; « d'intérêt pour l'art, l'archéologie, l'histoire et la culture » pour la mention histoire de l'art et archéologie, ou encore « de compétences sportives » pour intégrer une licence en STAPS.

¹²⁹ On apprend par exemple que le candidat en licence de physique doit « disposer de compétences en communication ». Cadrage p. 35.

¹³⁰ La licence de gestion insiste ainsi sur la nécessité de « savoir mobiliser des compétences d'expression écrite et orale (...) en anglais afin de pouvoir argumenter un raisonnement. Cet attendu marque l'importance de la maîtrise de la langue (...) anglaise, écrite et orale », laissant supposer que les élèves disposent largement d'un tel niveau en langue, ce qui reste à démontrer. Cadrage p. 6.

Les établissements d'enseignement supérieur semblent pour leur part s'être peu saisis de la possibilité de compléter les attendus nationaux, alors que la Charte les y autorisait. Le délai laissé pour l'adoption du dispositif en fin d'année 2017 ne leur a pas permis d'en faire une lecture fine et, considérant que le cadrage national était exhaustif, ils n'ont pas cherché à le compléter lors de sessions suivantes. Tout au plus trouve-t-on quelques formations spécifiques qui insistent, sans grande originalité, sur la nécessité d'« une forte motivation » ou sur la nécessité d'« une cohérence dans le projet » du candidat¹³¹. Du coup, alors que les attendus nationaux étaient censés représenter un cadre qui serait décliné ensuite individuellement par chaque établissement d'enseignement supérieur, leur présentation s'avère finalement assez standardisée, et sans réelle adaptation au contexte local.

2 - Une valeur ajoutée modeste

Des interrogations, voire des critiques sur l'utilité des attendus ont été émises dès leur publication. Si chacun s'est accordé à reconnaître leur portée informative, le risque est qu'ils amènent également un effet d'autocensure chez certains candidats. Plusieurs observateurs se sont d'ailleurs inquiétés du fait que les attendus constituaient potentiellement un outil de sélection déguisé, et pouvaient même être discriminants¹³². On peut certes considérer que les indications données permettent de construire une approche stratégique dès le lycée, mais à condition d'être informé suffisamment tôt, ce qui n'est pas forcément le cas pour tous les élèves (cf. chapitre 1)¹³³. Les professeurs principaux indiquent en outre mal connaître, voire méconnaître l'existence des attendus, et un certain nombre d'entre eux les considère trop imprécis pour les utiliser¹³⁴.

Le dispositif suppose en dernier lieu que les élèves puissent s'autoévaluer afin de mesurer s'ils atteignent ou non le niveau de compétence requis. Cette exigence est même renforcée pour quelques licences spécifiques : le dispositif exige alors de passer un test d'autoévaluation, réputé informer mieux encore le candidat de ses chances de réussite. Le passage du test, qui fait ensuite l'objet de la délivrance d'une attestation, est obligatoire pour s'inscrire sur Parcoursup, mais l'université n'a pas connaissance de la note obtenue, exclusivement réservée à l'usage du candidat, invité à en tirer lui-même toutes les conséquences. Initialement institué, lors de la campagne 2018, pour la seule licence de droit, ce mécanisme a été étendu en 2019 aux quatorze mentions de licence en sciences¹³⁵, les tests comprenant une série de questions (25 pour le droit et 20 pour les sciences) représentatives des attentes de la discipline et du mode de raisonnement qu'elle applique. Il n'existe pas de synthèse des résultats obtenus, mais il peut paraître étonnant

¹³¹ La licence AES de l'université de Clermont-Ferrand indique par exemple, dans son cadrage spécifique, que le candidat « doit avoir de l'intérêt pour la démarche disciplinaire, et pour la pluridisciplinarité » ; la liste STAPS de l'université d'Aix-Marseille insiste sur la « nécessité de disposer d'un bon sens de l'initiative et faire preuve de créativité ».

¹³² En particulier pour les attendus précisant la nécessité d'avoir fait des séjours à l'étranger, d'avoir été inscrit dans une classe européenne, ou spécifiant le choix d'options très spécifiques pour le baccalauréat.

¹³³ Comme le souligne le sociologue de l'éducation Paul Lehner, « comme avec APB, des stratégies se développent pour l'orientation sur Parcoursup et cela sert en premier lieu les élèves ayant les capacités de comprendre les attendus des formations du supérieur ». On risque donc de voir se construire « des effets de reproduction sociale ». AEF, dépêche n° 608216.

¹³⁴ Sondage Cour des comptes, juillet 2019 : 39,9 % des professeurs principaux trouvent les attendus imprécis.

¹³⁵ Le questionnaire Sciences a donné lieu à 206 831 attestations en 2019, et le questionnaire Droit à 136 984 attestations (contre 118 838 en 2018). Source : MESRI.

que ce système n'existe que pour quelques licences, sans que l'on ne comprenne vraiment pourquoi, sauf à vouloir les présenter comme plus difficiles que les autres. On peut également, à l'usage, être surpris par la nature des questions posées, qui semblent parfois assez éloignées de la discipline, quitte à en donner une image caricaturale ou potentiellement dissuasive¹³⁶. Ces tests, pour être érigés au rang de bonne pratique, mériteraient un premier bilan.

Source d'information ayant vocation à être exhaustive, les attendus font question sur leur capacité à constituer, comme annoncé dans *la Charte*, une « clé de lecture des caractéristiques de chaque formation du supérieur »¹³⁷, et sur les moyens dont disposent les établissements à mesurer que chaque candidat les respecte réellement¹³⁸. Cela permet sans doute de mieux comprendre pourquoi les commissions d'examen des vœux, lorsqu'elles paramètrent leur outil d'aide à la décision, pondèrent souvent des critères qui ne sont pas directement énoncés dans les attendus, telle par exemple la moyenne en mathématiques, que l'on retrouve de manière quasi systématique, même pour la formation qui n'y faisait pas allusion dans ses attendus (voir *infra*). La publication désormais obligatoire, depuis le décret du 26 mars 2019, des « critères généraux » encadrant l'examen des candidatures sera peut-être le moyen d'améliorer la bonne communication entre les attendus et les CEV. Il sera toutefois nécessaire de vérifier le niveau de précisions que les établissements donneront à l'expression de « critères généraux »¹³⁹.

B - Des commissions administratives au fonctionnement hétérogène

La plateforme Parcoursup met à disposition des CEV un « outil d'aide à la décision » (OAD). Celui-ci, qui existait déjà sous APB pour les filières sélectives, se matérialise sous la forme d'un tableur et ordonne le classement des candidatures, en fonction de paramétrages préalablement établis par les CEV, permettant de pondérer un certain nombre de critères considérés comme plus ou moins décisifs, afin de réussir la formation envisagée¹⁴⁰. L'OAD confère une dimension hautement automatisée à la procédure de classement des candidats, avec peu d'interventions manuelles et d'études qualitatives des dossiers¹⁴¹. Le recours à cet outil n'est pas obligatoire et certains établissements utilisent leur propre outil de classement, alors que d'autres, en particulier ceux recevant peu de candidatures, peuvent opérer un classement purement manuel, sans aucun traitement algorithmique préalable.

¹³⁶ En ce sens, la question n° 12 du questionnaire de droit : « Quentin a quatre garçons, qui ont chacun une sœur. Combien a-t-il d'enfants ? », ou encore la question n° 11 : « Tous les enfants sont honnêtes. Mathieu est honnête. De là, que peut-on affirmer ? » (avec 5 propositions).

¹³⁷ Préambule de la charte du 6 décembre 2017.

¹³⁸ Cf. l'analyse de BEAUD (O.) et VATIN (F.), « Orientation et réussite des étudiants. Une nouvelle loi pour les universités (I) », *Commentaire*, vol. numéro 163, no. 3, 2018, p. 920.

¹³⁹ Obligation désormais intégrée à l'article D. 612-1-5 du code de l'éducation.

¹⁴⁰ Pour une description précise des items de cet outil, voir le rapport du Comité éthique et scientifique de Parcoursup, janvier 2019, p.44 et s.

¹⁴¹ La procédure est expliquée sur une vidéo de formation à l'OAD produite par le MESRI et dont une copie a été réalisée par la Cour.

1 - Des commissions difficilement assimilables à des jurys

La diversité des pratiques des CEV ne permet pas de discerner une approche d'ensemble ou des règles de fonctionnement communes. Considérant que ces commissions procédaient toutes à un travail qui s'assimilait à celui d'un jury, le législateur a décidé que les éléments qui participaient à l'analyse de chaque dossier de candidature, fussent-ils algorithmiques, ne pouvaient pas être communiqués *a priori*. Le candidat peut seulement obtenir *a posteriori*, c'est-à-dire après la notification de la réponse à sa candidature, et à titre individuel, les éléments motivant la décision prise à son propos. La dérogation consentie par la loi à l'article L. 311-3-1 du code des relations entre le public et l'administration dispense ainsi l'établissement de toute publication des éventuels algorithmes utilisés pour classer les candidatures. Il n'a pas à indiquer non plus au candidat qu'il a utilisé ce moyen de classement.

Les débats parlementaires liés au projet de loi relatif à la protection des données personnelles¹⁴² ont mis en avant des divergences d'interprétation sur ces dispositions. Certains parlementaires ont appelé à ce que les outils d'aide à la décision soient rendus publics de façon à ce que chaque candidat dispose d'une information essentielle avant de déposer ses vœux. Dans l'esprit de ses promoteurs, cette publication devait permettre de lever toute ambiguïté sur l'existence d'éléments de pondération discutables, voire discriminants, réels ou supposés, pouvant entrer en compte dans l'établissement des classements.

La proposition de loi le 11 juillet 2018, puis celle annoncée le 17 juillet 2019, restées à ce jour sans suite¹⁴³, posaient le principe de communication de l'algorithme servant à l'affectation, et écartaient ainsi l'application du principe du secret des délibérations. Ce principe protège traditionnellement les jurys de concours sur le fondement de l'article 6 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen consacrant le principe d'égal accès aux emplois publics. Il leur permet de travailler dans une confidentialité absolue, en les affranchissant de communiquer, en particulier aux candidats qui en feraient la demande, toute information ou document préalablement établi ayant pu intervenir dans la décision entraînant le classement final¹⁴⁴. Le cinquième alinéa de l'article L. 612-3 1 du code de l'éducation intègre les mêmes dispositions protectrices à propos des CEV, qui se trouvent *de facto* assimilées à des jurys de concours, même si elles ne sont pas qualifiées ainsi dans le texte. Cette assimilation pose toutefois question, car les travaux réalisés par ces deux instances ne sont pas réellement comparables.

¹⁴² C'est lors de la discussion sur cette loi que le Sénat a adopté, en première lecture, un amendement supprimant la disposition de la loi ORE permettant aux établissements de protéger le secret des délibérations des équipes pédagogiques, et de limiter aux seuls candidats qui le demandent l'accès aux critères, modalités d'examen et motifs pédagogiques qui justifient leur admission ou leur refus d'admission *via* Parcoursup. Statuant en lecture définitive le 14 mai 2018, l'Assemblée nationale a finalement réintroduit cette disposition.

¹⁴³ Proposition de loi visant à assurer l'équité dans les critères de sélection et la transparence dans les outils utilisés dans le cadre de Parcoursup, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/propositions/pion1158.asp> suivie de <https://education.newstank.fr/fr/article/view/152907/Parcoursup-senateur-prepare-proposition-loi-plus-transparence-algorithmes.html>

¹⁴⁴ Selon la jurisprudence administrative, le secret des délibérations d'un jury de concours ne se limite pas aux seules appréciations portées par ce dernier sur les mérites de chacune des candidatures. Le Conseil d'État a ainsi jugé qu'en prévoyant par la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 la communication des documents administratifs, le législateur n'avait pas entendu porter atteinte au principe du secret des délibérations et, par suite, permettre la communication tant des documents des délibérations elles-mêmes que de ceux élaborés préalablement par les jurys en vue de leurs délibérés (CE, 17 février 2016, n° 371453).

Tableau n° 3 : comparaison entre CEV et jurys

| CEV | Jury (Code de l'éducation) |
|--|---|
| Une CEV ne statue pas sur l'obtention d'un concours ou d'un examen, mais se contente d'établir un classement provisoire, sous l'autorité du seul chef d'établissement. Elle ne dispose pas d'un pouvoir souverain. | Le chef d'établissement se borne à composer l'instance et à en nommer son président, laissant à ce dernier tout pouvoir de décision, sans jamais pouvoir modifier les résultats proclamés ¹⁴⁵ . Le jury est souverain. |
| Les CEV n'ont pas une composition formelle. Elles ne sont pas forcément constituées par des intervenants de première année de licence ou de la discipline concernées ¹⁴⁶ . Y siègent parfois des agents administratifs ¹⁴⁷ . | Le jury d'examen est composé exclusivement par des enseignants intervenant dans l'année du cycle concerné ¹⁴⁸ . |

Source : Cour des comptes

2 - Des classements aux paramètres parfois contestables et de plus en plus automatisés

Le fonctionnement des CEV est marqué par une forte hétérogénéité. Les différences sont nettes entre filières sélectives, traditionnellement habituées au processus, et non sélectives. Au sein des universités, elles varient sensiblement d'un établissement à l'autre, voire d'une filière ou d'un département à l'autre. Un début de formalisme existe pourtant pour la composition de l'instance, dont les membres reçoivent une formation¹⁴⁹. Chaque commission fonctionne ensuite librement, souvent sans contrôle ou souci d'harmonisation.

Les membres des CEV sont supposés paramétrer l'outil d'aide à la décision national, en fonction de critères théoriquement liés aux attendus et conformément aux dispositions prescrites par la *Charte* déjà citée. Cependant, ce cadre obligatoire n'est pas systématiquement respecté par toutes les filières. En effet, les paramétrages des CEV peuvent parfois intégrer des éléments, non directement liés au cadrage national et/ou local, et visant, par exemple, à prioriser certaines disciplines ou filières sur d'autres, ou à proposer automatiquement, selon les filières, une inscription pour des modules de remédiation (voir *infra*). Quoique non directement prévus par l'OAD du MESRI¹⁵⁰, les CEV ont parfois intégré d'autres paramètres, tels celui du lycée d'origine¹⁵¹. Des établissements du secondaire se trouvent alors prioritaires dans le classement par rapport à d'autres, sur la base de critères plus ou moins aléatoires, tels celui lié à sa réputation, ou celui, plus objectif, du pourcentage de réussite au baccalauréat¹⁵².

¹⁴⁵ Article D. 612-1-13 du code de l'éducation, modifié par le décret du 26 mars 2019.

¹⁴⁶ Comme cela a été le cas, face au refus de certaines de ses UFR de composer des CEV, pour l'université de Bretagne Orientale et pour certaines CEV d'universités parisiennes.

¹⁴⁷ Des exemples ont pu être relevés dans certaines commissions composées à l'université de Clermont-Ferrand ou encore à l'université Paris 5.

¹⁴⁸ Article L. 613-1 du code de l'éducation.

¹⁴⁹ Le MESRI a organisé des séries de formations sur l'outil Parcoursup, et a produit plusieurs fiches actualisées à l'attention des établissements.

¹⁵⁰ L'OAD ne permet pas d'appeler automatiquement le critère du lycée d'origine. Cela n'empêche toutefois en rien les CEV de l'ajouter ensuite, lors du retraitement de l'ensemble des données.

¹⁵¹ Jusqu'à 20 % des CEV des filières non sélectives les plus en tension utilisent le critère du lycée d'origine en 2019.

¹⁵² Cf. le témoignage du président de l'université Paris 5, qui a pondéré, durant la campagne 2018, certains classements en fonction de ce paramétrage, afin d'éviter que les candidats issus de certains lycées parisiens ne soient desservis par des pratiques de notation réputées être d'une particulière sévérité.

Cette pratique, parfois solidement installée et dont le MESRI conteste la réalité, a encouru la critique du Défenseur des droits, pour qui « le critère du lycée d'origine ne peut en aucun cas être utilisé, ni de manière accessoire, ni *a fortiori* de manière systématique, pour rejeter des candidatures émanant de lycées considérés comme moins prestigieux que d'autres. Ce critère peut être assimilé à une pratique discriminatoire s'il aboutit à traiter différemment et à exclure sur ce fondement des candidats au regard du lieu géographique dans lequel leur établissement est situé »¹⁵³. En l'absence de contrôle hiérarchique et vu le nombre considérable de CEV, une régulation paraît toutefois très difficile à conduire. La Cour propose qu'un rappel par les chefs d'établissement des règles applicables aux membres des CEV (par la voie de notes, ou de formations systématiques préalables) soit réalisé, et qu'il fasse l'objet de contrôles rigoureux.

À ce stade, il est à relever que le critère de « réputation » ne permet pas de déduire de manière automatique le type de notation appliqué par un lycée. Par exemple, pour deux lycées parisiens ayant eu un taux élevé de mentions très bien au baccalauréat et disposant donc d'une réputation reconnue, le premier a sous-noté de 1,2 points par rapport à la moyenne générale des lycées¹⁵⁴, quand le second a légèrement sur-noté. À l'inverse, un lycée n'obtenant aucune mention très bien peut soit sur-noter de 1,8 points, soit sous-noter de 1 point.

Ces observations plaident en faveur de l'anonymisation du lycée et de son remplacement par un critère plus objectif qui pourrait être calculé directement par Parcoursup. Il serait fondé sur l'écart de notation existant entre la moyenne de contrôle continu en classe de terminale, et les résultats au baccalauréat. Il pourrait, en toute légalité, apporter des effets plus objectifs et équitables et serait adapté à la réforme du baccalauréat en cours (cf. Annexe n° 9).

Le recours à l'automatisation de la décision semble en outre prendre des proportions importantes en 2019, et concerner de plus en plus de formations qui s'en remettent systématiquement à l'OAD pour classer leurs candidats, voire pour proposer de les inscrire en « oui si » (cf. ci-dessous). L'utilisation d'un outil informatique par les CEV n'est toutefois pas systématique¹⁵⁵ : certaines peuvent réaliser des classements purement manuels, en particulier lorsqu'elles reçoivent un faible nombre de dossiers à traiter. La difficulté concerne surtout les formations attirant des milliers de candidatures, qui n'ont pas d'autre solution, dans un temps très restreint pouvant se limiter à quelques semaines, voire quelques jours¹⁵⁶, que de recourir à un traitement automatisé. L'intervention humaine ne se situe alors plus qu'à la marge.

Sur la base d'un ensemble d'indicateurs, la Cour a pu mettre en évidence une automatisation croissante du système en 2019 (cf. Annexe n° 11). Ainsi, le nombre de candidats bénéficiant de bonifications automatiques est passé de 148 477 en 2017 à 462 015 en 2019. Par ailleurs, le projet de formation motivé, communément appelé « lettre de motivation », semble n'être presque jamais pris en compte (cf. *infra*).

¹⁵³ Décision n° 2019-021.

¹⁵⁴ L'écart moyen est ici mesuré par la formule {écart moyen = ([moyenne des élèves du lycée au bac] – [moyenne des élèves du lycée au contrôle continu]}.

¹⁵⁵ En 2019, l'OAD du MESRI est utilisé par 33 % des formations, et couvre 66 % des candidats (Annexe n° 11).

¹⁵⁶ Le calendrier applicable à la procédure Parcoursup prévoit des réunions appelées à se dérouler durant le mois d'avril, lui-même occupé par les vacances de Pâques. Le temps restant est donc très limité et les CEV ne peuvent déroger aux contraintes calendaires imposées par l'ensemble de la procédure.

Le recours accru à l'automatisation fait question, d'abord sur le plan juridique, au regard de la bonne application de l'article 22 du RGPD¹⁵⁷, et parce que, comme le rappelle le comité éthique et scientifique dans son rapport de janvier 2020, « pour les commissions de Parcoursup, la loi oblige à l'examen individuel des dossiers de candidats, autrement dit elle interdit l'automatisme »¹⁵⁸. De plus, il limite considérablement le rôle des CEV, et le temps, pourtant rémunéré (voir *infra* chapitre 4), qu'elles passeront sur chaque dossier. Finalement, leur travail s'apparente plus à celui d'une commission administrative chargée de trier, de classer et le cas échéant de compléter des dossiers, afin d'établir des listes provisoires. Il y a certes délibération des membres de la commission lors de la prise en main de l'outil, au moment de la fixation des éléments de pondération, mais toute forme de discussion peut ensuite disparaître, ou n'intervenir que de manière anecdotique pour le réexamen de quelques dossiers spécifiques (notes manquantes ou dossier incomplet, par exemple). Dans ce contexte, dans la perspective d'une plus grande transparence, rien ne devrait s'opposer à ce que tous les éléments de paramétrages de l'outil que les CEV utilisent soient rendus publics.

C - La question de la publication des « algorithmes locaux »¹⁵⁹

1 - Une publication qui fait l'objet de débats

Un débat est ouvert sur la nécessité de rendre accessible l'ensemble des paramétrages liés au fonctionnement des CEV. Les questions soulevées montrent l'existence d'un problème, toutefois pour l'heure difficilement soluble, puisqu'il est lié à la rédaction de la loi ORE elle-même, dont l'article 1^{er} garantit « le secret des délibérations ».

Le comité éthique et scientifique de Parcoursup, dans son rapport au Parlement du 16 janvier 2019, recommande « la publication par l'administration de l'enseignement supérieur d'un guide à destination du public comme des établissements sur les contours et la portée du principe du secret des délibérations des équipes pédagogiques et sur les modalités précises du droit d'accès des étudiants aux sous-jacents de la décision d'affectation les concernant »¹⁶⁰.

La Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), dans son avis du 10 janvier 2019¹⁶¹, constate et « déplore » que par les obligations résultant du code des relations entre le public et l'administration (CRPA), le législateur ait instauré un régime spécial d'accès, pour les candidats qui le demandent, aux procédés algorithmiques lorsque ceux-ci sont élaborés par les équipes pédagogiques chargées de l'examen des candidatures et ait ainsi fait obstacle, pour ce type de documents administratifs, à l'obligation de publication en ligne, en excluant *de facto* le droit d'accès des tiers. Elle invite toutefois les établissements concernés à en assurer « une diffusion spontanée », et rappelle la nécessité de communiquer aux candidats qui en font la demande *a posteriori* l'ensemble des éléments nécessaires leur permettant de connaître de façon complète et effective les critères, modalités et motifs de sélection, pouvant inclure une information relative à un ou plusieurs éléments du traitement algorithmique.

¹⁵⁷ Pour mémoire (voir Annexe n° 2), cet article prévoit que « la personne concernée a le droit de ne pas faire l'objet d'une décision fondée exclusivement sur un traitement automatisé, y compris le profilage, produisant des effets juridiques la concernant ou l'affectant de manière significative de façon similaire ».

¹⁵⁸ Rapport du Comité éthique et scientifique de Parcoursup, janvier 2020, p. 6.

¹⁵⁹ Pour la Cour, le terme « algorithme local » est pris dans une acception large et recouvre tout procédé comportant des calculs, des opérations ou des règles permettant d'aboutir à un pré-classement des candidats. Un tel procédé n'exclut pas le recours à une intervention manuelle.

¹⁶⁰ Voir page 47 du rapport.

¹⁶¹ Avis 20184400.

Le Défenseur des droits, dans sa décision du 21 janvier 2019, affirme que le secret des délibérations du jury ne doit pas s'opposer à l'information des candidats sur le contenu exact et la manière précise d'évaluer leurs candidatures, et il invite la ministre de l'enseignement supérieur à « prendre les mesures nécessaires, d'ordre législatif ou d'ordre réglementaire, afin de rendre publiques toutes les informations relatives au traitement, y compris algorithmique, et à l'évaluation des dossiers des candidats par les commissions locales des établissements d'enseignement supérieur en amont du processus de leur affectation dans les formations du premier cycle, afin d'assurer la transparence de la procédure et de permettre aux candidats d'effectuer leurs choix en toute connaissance de cause ». Auditionné par la commission des affaires culturelles du Sénat le 14 février 2019, il a adopté la même position, en réaffirmant que le secret des délibérations du jury « ne [devait] pas s'opposer à l'information des candidats », et qu'il y avait, selon lui, un « conflit d'interprétation » entre la loi de 2016 « Pour une République numérique » et la loi ORE sur la question de la transparence juridique de Parcoursup.

Le syndicat étudiant UNEF a, pour sa part, multiplié les recours devant les tribunaux administratifs contre les décisions de refus des universités de communiquer leurs « algorithmes locaux », ce même collectif ayant également affirmé avoir déposé un recours contre l'arrêté du 28 mars 2018 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup »¹⁶². La décision rendue le 5 février 2019 par le tribunal administratif de la Guadeloupe est alignée sur la position soutenue par le Défenseur des droits¹⁶³. L'analyse produite à l'occasion a ainsi permis d'offrir une lecture particulière de l'article 1^{er} de la loi ORE, différente de celle suivie par les universités et le MESRI. Le Conseil d'État, saisi par la voie de la cassation, a toutefois clairement contredit le juge de première instance, en revenant à une lecture littérale de la loi dans un arrêt de principe du 12 juin 2019¹⁶⁴. Plus généralement, le nombre de recours contentieux déposé avec Parcoursup est resté stable entre 2017 et 2018 (voir Annexe n° 10).

En dernier lieu, la CNIL, interrogée sur le dispositif mis en place par la loi ORE, a pu affirmer que celui-ci était conforme au RGPD, y compris dans sa phase de traitement des dossiers par les commissions locales d'examen des vœux, en partant du principe que le traitement n'était jamais entièrement automatisé. La CNIL a toutefois reconnu « ne pas avoir de certitude à 100 % de l'application de cette politique sur le terrain » et « ne pas avoir les moyens de contrôler l'ensemble des traitements mis en place par les établissements »¹⁶⁵. Sur le principe, la CNIL a pu affirmer qu'elle recommandait « comme une bonne pratique » la diffusion des « algorithmes locaux »¹⁶⁶.

¹⁶² Cf. Annexe n° 1.

¹⁶³ « Union nationale des étudiants de France – UNEF », req. n° 1801094.

¹⁶⁴ CE, 12 juin 2019, « Université des Antilles », req. n° 427916 et 427919.

¹⁶⁵ Propos tenus par Paul Hebert, directeur adjoint à la direction conformité de la CNIL, commission du Sénat du 3 mars 2019.

¹⁶⁶ Audition de Mme Marie-Laure Denis, présidente de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) le 17 juillet 2019.

2 - Une publication qui permettrait de gagner en transparence et dont le mode opératoire ne présenterait pas de difficultés particulières

La publication des éléments de paramétrages utilisés par les commissions d'examen des vœux répond d'abord à un objectif pédagogique évident. Les « algorithmes locaux » peuvent servir de base informative intéressante pour les usagers utilisant Parcoursup et leur permettre de comprendre la manière dont les différentes disciplines de leur année de terminale, voire de première, les fiches Avenir, le projet de formation motivé, la filière d'origine etc. sont, ou non, pris en compte dans le classement de leurs candidatures. Il apparaît utile pour les candidats de connaître le poids respectif, dans les méthodes de sélection des formations, des différents critères, et de travailler en connaissance de cause les disciplines dont la pondération est décisive. Selon le sondage réalisé par la Cour, les deux tiers d'entre eux sont d'ailleurs favorables à la publication des « algorithmes locaux », souhaitent que la réforme en cours du lycée ne peut que conforter¹⁶⁷. En effet, la disparition des filières traditionnelles renforce nécessairement le besoin de transparence, dès la classe de seconde. Il importe de savoir comment les différentes disciplines sont pondérées par les formations auxquelles chaque lycéen aspire. Par exemple, deux universités de droit parisiennes ont pondéré de manière différente les matières de lycée, la première accordant un poids privilégié à la note de français au baccalauréat dans ses classements quand l'autre a valorisé l'histoire-géographie (cf. Annexe n° 6, graphique n° 3).

La publication des « algorithmes locaux » répond ensuite à un impératif de transparence, dont le Conseil constitutionnel a pu rappeler qu'il constitue, en toutes circonstances, un objectif d'intérêt général¹⁶⁸. L'utilisation « d'algorithmes locaux » pour opérer des classements ne saurait être remise en cause, au regard du volume des candidatures, mais le fait de ne pas les publier et d'en refuser la communication crée un risque de défiance. Ce sentiment a d'ailleurs pu être plus ou moins alimenté par des décisions récentes, comme celle ordonnant, sauf exception¹⁶⁹, l'anonymat des dossiers pour la promotion Parcoursup 2019, alors qu'aucun élément réellement établi ne permettait *a priori* d'affirmer qu'il y avait eu des discriminations liées au genre, ou au nom, en 2018.

Cette hypothèse, régulièrement évoquée auprès des différents représentants des CEV rencontrés dans le cadre de la présente enquête, n'a pas soulevé d'objections particulières. Les enseignants sont, dans la grande majorité des cas, favorables à la plus grande transparence, et conscients que cette publication serait le meilleur moyen d'éteindre toute suspicion liée au fonctionnement des commissions d'examen des vœux.

Sur le plan pratique, la publication des différents paramétrages, dont il apparaît qu'ils ne varient presque pas entre Parcoursup 2018 et Parcoursup 2019¹⁷⁰, pourrait être mise en ligne sur la plateforme et les sites institutionnels des établissements, en même temps que les attendus, et l'affichage des capacités d'accueil de chaque formation¹⁷¹. La publication pourrait reprendre

¹⁶⁷ Sondage CSA pour la Cour des Comptes, septembre 2019.

¹⁶⁸ Décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016.

¹⁶⁹ L'exception à l'anonymisation a été décidée pour les formations accessibles sur épreuves écrites (école préparatoire intégrée d'une école d'ingénieur), pour les formations en apprentissage et pour les formations avec internat.

¹⁷⁰ Voir Annexe n° 11.

¹⁷¹ Ces informations doivent désormais obligatoirement être portées à la connaissance des candidats, en vertu des dispositions de l'article D. 612-5 du code de l'éducation, issues du décret du 26 mars 2019.

le modèle publié par la filière des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS), qui comprend, pour chaque attendu de la formation, le nombre de points attribués aux différentes matières du contrôle continu de lycée et des épreuves anticipées du baccalauréat, décliné par voie (générale, technologique ou professionnelle), aux compétences d'encadrement, civiques et citoyennes et à la fiche Avenir.

Un procédé de publication qui pourrait s'inspirer de la filière STAPS

La méthodologie utilisée par la filière des sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) pour opérer le classement des dossiers reçus constitue une exception paradoxale. À l'initiative de la conférence des directeurs et doyens de STAPS (la C3D), une réflexion commune, menée dans la plus grande transparence, a en effet été entreprise dès 2018, afin d'élaborer un outil spécifique d'aide à la décision, partagé par l'ensemble des UFR de la discipline en France, et qui a amené, aux dires mêmes du directeur de la conférence, à ce que « sur l'ensemble du territoire les candidats à la licence STAPS soient traités de manière identique ». L'outil utilisé a fait l'objet d'une publication en libre accès sur internet, et chacun peut évaluer la manière dont les dossiers sont classés par les commissions locales, la détermination des éventuels dispositifs de remédiation étant seule laissée à l'appréciation souveraine de chaque commission. De manière assez étonnante, cette pratique n'a pas amené de commentaires particuliers, alors qu'elle constitue le contre-pied de la position de principe adoptée par les universités qui consiste, comme on l'a vu, à ne divulguer aucun détail lié aux éléments de pondération utilisés sur le plan local. Certes, il ne s'agit pas ici, à proprement parler, de l'outil d'aide à la décision proposé par Parcoursup, mais d'un outil propre à la discipline, et laissé à la discrétion de chaque établissement. Il n'en demeure pas moins que, son application étant quasi systématique, il amène bel et bien à classer tous les candidats souhaitant entrer en licence STAPS de manière identique.

L'adhésion de la communauté universitaire autour de cette démarche particulière soulève plusieurs questions. D'abord, parce qu'elle confie à une association un pouvoir de décision qui échappe à l'université, censée, par ailleurs, appliquer un principe d'autonomie qu'elle abandonne implicitement. Ensuite, parce qu'elle peut convaincre les autres disciplines de la nécessité de s'appuyer sur les conférences disciplinaires pour déterminer des éléments de pondération communs, ayant vocation à être repris ensuite, sur le plan local, par chaque commission d'examen des vœux, leur faisant gagner un temps précieux. La conférence des doyens de droit semble avoir engagé une réflexion allant dans le même sens, et la conférence des doyens de médecine ne l'exclut pas non plus à moyen terme. Si l'adhésion à ce mouvement se confirme et se généralise à l'ensemble des conférences disciplinaires, et qu'aucune régulation n'intervient soit de la part des universités, soit de la part du MESRI, il faut s'attendre à ce que les paramétrages utilisés par les outils d'aide à la décision deviennent peu à peu tous publics, ce qui aura pour effet de vider de leur substance les termes de l'article L 612-3 1 al 5 du code de l'éducation. Cela amènerait donc à s'interroger sur le sens de cet article directement issu de l'article 1^{er} de la loi ORE.

Pour être parfaitement complètes, les formations pourraient également préciser si le projet de formation motivé est pris en compte et le nombre de points auquel il peut donner droit, afin d'informer les candidats sur la prise en compte réelle ou non de leur motivation. La publication prévue, à compter de 2020, pour chaque formation, des taux indicatifs de quotas géographiques et boursiers de l'année précédente, qui jusqu'à présent n'étaient pas publiés par les rectorats, et qui modifient parfois substantiellement les classements (voir *infra*), constituera un autre élément informatif important.

Il faut enfin préciser que, si une évolution en matière de transparence est nécessaire, elle doit concerner l'ensemble des opérateurs intervenant dans le domaine de l'enseignement supérieur, y compris les lycées accueillant des formations post-bac et utilisant un OAD, et pas uniquement les formations universitaires à caractère non sélectif.

À ce stade, le cinquième alinéa de l'article L. 612-3 1 du code de l'éducation ne prévoit pas la publication *a priori* des « algorithmes locaux », et aucun texte ni aucune disposition juridique ne peut contraindre à le faire. Le MESRI quant à lui maintient, en décembre 2019, son refus d'y procéder¹⁷². Nonobstant, leur publication permettrait de vider de sa substance un débat souvent inutile pour les filières non sélectives, du moins lorsqu'elles épuisent leurs listes d'attente et inscrivent *in fine* tous les candidats dans leurs formations. L'effort de transparence apparaîtrait plus important pour les filières sélectives. Cette évolution interviendrait dans tous les cas au profit des candidats qui, tout en comprenant que ces paramétrages ne lient pas de manière définitive les CEV, pourraient ainsi mieux se positionner par rapport aux attentes, et mieux comprendre les raisons ayant justifié, le cas échéant, un refus.

Il serait donc souhaitable de modifier l'article 1^{er} de la loi ORE, et d'abroger les dispositions du cinquième alinéa de l'article L. 612-3 1 du code de l'éducation. À défaut et à tout le moins, il faudrait obtenir des universités, des écoles et des lycées qu'ils recourent eux-mêmes à cette publication¹⁷³.

D - L'enjeu de l'information du candidat sur ses chances réelles d'accès à la formation de son choix

1 - Le MESRI pourrait publier chaque année une analyse des classements

Au-delà des questions juridiques et de transparence, il reste à se donner les moyens adéquats pour étudier les classements de manière utile et pertinente. Or, l'analyse des paramétrages opérés par les CEV, si elle apporte une information utile, reste partielle et imparfaite quant au poids réel des critères de tri des candidats. Il importe de disposer d'une méthode adaptée. Une lecture critique et comparative des classements nécessite de recourir à une méthode d'apprentissage statistique, présentée ci-dessous.

¹⁷² Selon le MESRI, la publication obligatoire des « algorithmes locaux » risquerait d'entretenir tant auprès des candidats que du public, une confusion sur la finalité de ces outils, en laissant croire que les décisions d'admission sont prises sur le seul fondement de ces derniers.

¹⁷³ L'université Paris 5 ainsi publiquement exposé en mars 2019, par la voix de son président, la méthode de classement utilisée pour sa licence sciences de l'éducation : <https://www.letudiant.fr/educpros/actualite/transparence-sur-Parcoursup-encore-un-sujet-sensible-pour-les-universites.html>

Compléter la publication des paramétrages

Par construction, un paramétrage ne reflète que les seules préférences de recrutement d'une CEV. C'est bien davantage la mise en relation de ce paramétrage avec un ensemble de candidats effectifs qui permet d'appréhender le poids réel des critères de classement. Les écarts s'expliquent notamment par des pratiques de notation hétérogènes entre les matières enseignées au lycée et par une couverture variable des matières en termes de nombres d'élèves. À titre d'exemple, si une CEV pour une licence de droit donne un coefficient élevé aux sciences économiques et sociales (SES) par rapport à d'autres matières, ce critère n'aura un effet mesurable sur les pré-classements que si un nombre important de bacheliers ES candidatent à cette formation de droit (il faut que la matière soit « couvrante ») et qu'il y a des écarts de notations importants en SES entre les candidats (il faut que la matière soit « discriminante »). L'estimation des critères réels de classement au niveau de différentes formations et filières est présentée infra et en Annexe n° 6.

Afin de contribuer à la réflexion sur une grille de lecture unifiée pour l'ensemble des formations proposées sur APB et Parcoursup, la Cour a développé une méthode permettant de rendre compte des classements opérés tant au niveau des CEV (« algorithmes locaux ») qu'au niveau national, après application des quotas (« algorithmes nationaux »).

Objectifs et méthode

Six types de critères potentiels de classement, ont été examinés par la Cour pour un total de 56 variables¹⁷⁴ :

- les résultats et le dossier scolaire des candidats (23 variables relatives aux notes et à la fiche « Avenir », dont toutes sont facilement automatisables par les CEV) ;
- la motivation des candidats (3 variables relatives au projet de formation motivé dont aucune n'est facilement automatisable) ;
- le profil et la filière des candidats (10 variables, dont 9 sont facilement automatisables) ;
- les critères sociaux associés aux candidats (6 critères dont 3 facilement automatisables) ;
- les critères géographiques associés aux candidats (7 dont 3 facilement automatisables) ;
- enfin, les critères relatifs à l'identité des candidats (7 dont 1 facilement automatisable).

À l'issue de ce traitement, il est possible d'estimer, pour chacune des formations proposées sur APB et Parcoursup, l'importance effective de chacun de ces 56 critères élémentaires de classement potentiels. Ces critères peuvent ensuite être regroupés par catégories afin d'apprécier la logique des classements et leurs niveau d'automatisation potentiel. Enfin, dans une perspective d'aide à l'orientation et à la réussite, l'algorithme peut également être utilisé de manière prospective, en particulier pour lutter contre les effets d'autocensure.

¹⁷⁴ Cf. Annexe n° 6 pour une liste complète.

Note sur la méthode

Ce prototype est fondé sur la mise en œuvre d'une méthode d'apprentissage statistique. Dans la mesure où les classements sont connus, il s'agit en l'occurrence d'un apprentissage statistique de type « supervisé ». Un classement étant une variable quantitative, le problème mathématique à résoudre est une régression. En s'entraînant sur les pré-classements et classements des candidats, le prototype « apprend » à reconnaître les critères décisifs qui permettent de rendre compte des tris opérés sur les candidats¹⁷⁵.

Enfin, un dispositif de prédiction des chances d'accès d'un candidat à une formation en fonction de son dossier pourrait, par ailleurs, être mis en place sur la base de cet algorithme. Un tel dispositif serait susceptible de lutter contre l'autocensure de certains candidats.

2 - Les critères employés par les formations les plus attractives

À titre d'illustration, la Cour a estimé, pour l'année 2019, le poids effectif des critères de pré-classement pour les formations les plus attractives. Quatre formations, présentant à la fois une pression élevée et un grand nombre de candidats admis, ont été analysées :

- deux formations non-sélectives de droit proposées à Paris par des universités publiques, avec un taux d'accès inférieur à 25 % ;
- deux formations sélectives de type prépa « mathématiques physique sciences de l'ingénieur (MPSI) » proposées par des CPGE franciliennes, l'une publique et l'autre privée, avec un taux d'accès inférieur à 10 %¹⁷⁶.

¹⁷⁵ Cf. Annexe n° 8 : pour de plus amples détails sur la méthode employée.

¹⁷⁶ Les deux graphiques qui figurent en Annexe n° 6 illustrent le poids des critères probablement employés par ces quatre formations pour trier les candidats. L'information, riche et complexe, présentée dans ces graphiques est synthétisée à travers les sept grandes catégories de critères du tableau n° 4.

Tableau n° 4 : la logique des pré-classements dans les quatre formations parmi les plus en tension en 2019.

| Type de critère | Poids estimé du type de critère (en %) | | | |
|--|--|-------------------------------|--------------|--------------|
| | Licence en droit université 1 | Licence en droit université 2 | Prépa MPSI 1 | Prépa MPSI 2 |
| Critères de classement | | | | |
| Résultats (notes et fiche « Avenir ») | 90 | 80 | 76 | 60 |
| Motivation (projet de formation motivé) | 0 | 0 | 1 | 30 |
| Profil (nature de la filière, en réorientation ou pas, etc.) | 7 | 8 | 1 | 0 |
| Critères sociaux | 1 | 1 | 7 | 1 |
| Critères géographiques | 1 | 1 | 4 | 0 |
| Identité (lycée d'origine, sexe, nationalité et prénom) | 2 | 10 | 11 | 8 |
| Manière de classer | | | | |
| Critères manuels | 3 | 12 | 19 | 40 |
| Critères facilement automatisables | 97 | 88 | 81 | 60 |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Précisions des inférences pour les quatre formations suivant l'ordre des colonnes : 82, 90, 45 et 51. Remarque : les chiffres étant arrondis à l'unité, la sommation sur une colonne n'est pas toujours égale à 100.

Les principales conclusions qu'un observateur ou un candidat peuvent tirer de ce tableau sont les suivantes :

Concernant les types de critères employés, la licence en droit proposé par l'université 1 fait une très large part aux résultats pour trier les dossiers, dans la mesure où ce type de critère explique 90 % du pré-classement. Le deuxième type de critère le plus important est le profil du candidat, à hauteur de 7 %, ce qui signifie qu'un critère tel que la série de bac du candidat est pris en compte par la CEV. En l'occurrence, à résultats identiques, les bacheliers technologiques seront moins bien classés par l'université 1 en comparaison des bacheliers généraux. Les autres types de critères ont un poids très faible. En particulier, le projet de formation motivé n'est pas lu par les CEV. Quant aux critères d'identité, en particulier le lycée d'origine, le genre et l'origine du prénom, ils ne jouent pas.

Une donnée d'une autre nature concerne, par ailleurs, la manière dont les CEV étudient les dossiers : 97 % des critères employés par l'université 1 en droit sont facilement automatisables. En croisant cette information avec le poids nul donné par cette formation au projet de formation motivé, on peut en déduire que le pré-classement est presque sûrement effectué de manière entièrement automatisé (sans qu'il ne soit possible de l'affirmer de façon certaine).

Plus généralement, pour les quatre formations analysées, la logique des pré-classements a essentiellement porté sur les résultats scolaires et le dossier des élèves (poids agrégé des critères de résultats supérieurs à 60 %).

Une analyse plus fine permet de décomposer les catégories de critères pour ceux qui ont été prépondérants pour classer les candidats (cf. graphiques en Annexe n° 6). Dans les deux licences, les principaux critères permettant de pré-classer les candidats sont : la moyenne au baccalauréat, qui va jouer pour les candidats en réorientation ou en reprise d'études, la moyenne aux épreuves anticipées de français du bac, qui va jouer pour l'ensemble des candidats, ainsi que la moyenne au contrôle continu en première et en terminale. De manière plus précise, les matières importantes pour expliquer le pré-classement sont par ordre décroissant : l'histoire-géographie, la LV1, l'économie-droit, le français et la philosophie, ainsi que les mathématiques.

Concernant les deux classes préparatoires MPSI, les critères importants de pré-classement fondés sur les résultats sont les notes en mathématiques de spécialité et en mathématiques, les notes de physique-chimie et le rang relatif des élèves dans leurs classes.

À la différence des deux formations universitaires, les deux classes préparatoires opèrent une appréciation plus qualitative des dossiers dans la mesure où le poids relatif des critères facilement automatisables pris en compte par ces dernières y est comparativement plus faible.

Parmi les quatre formations sous revue, seule l'une des deux classes préparatoires MPSI a pris en compte le projet de formation motivé des candidats. Dans le cas général, c'est le lycée d'origine qui constitue le critère « manuel » le plus fréquemment employé. En effet, pour trois de ces quatre formations d'excellence, le seul critère d'identité employé à niveau d'importance compris entre 5 et 10 % est le lycée d'origine du candidat.

Pour l'ensemble des quatre formations, les autres critères d'identité tels que le sexe, la nationalité et l'origine du prénom ont une importance négligeable sur les pré-classements.

Ces quatre exemples illustrent que si la connaissance du paramétrage d'un algorithme local apporte une information utile aux candidats, par exemple pour qu'ils soient informés à l'avance des matières importantes pour prétendre accéder à une formation désirée, connaître ce paramétrage ne suffit pas à appréhender pleinement les déterminants des pré-classements. En particulier, l'emploi ou le non-emploi de critères « cachés » tels que le profil, la motivation ou l'identité, ne peuvent être détectés sans recourir à des méthodes quantitatives spécialisées. Ces informations sont pourtant essentielles pour permettre aux candidats d'appréhender leurs chances de succès quant à leurs candidatures et préparer leur dossier en connaissance de cause. Il peut en particulier être utile aux candidats de savoir que le projet de formation motivé a été pris en considération par une CPGE prestigieuse. En outre, l'emploi d'une telle méthode constitue une manière efficace de démontrer, à grande échelle, qu'aucun critère illégal n'a été mis en œuvre par les CEV.

3 - Les critères employés dans les filières en tension

La Cour a analysé à un niveau plus global le poids des critères de pré-classement pour quatre filières parmi les plus significatives : les formations de licence non-sélectives, les CPGE, les IUT et les STS. Pour chacune de ces catégories, la Cour s'est limitée à l'examen des 10 % des formations accueillant un grand nombre de candidats et où le niveau de pression est le plus élevé. En outre, dans l'optique d'interpréter l'effet des quotas sociaux et géographiques, seules les formations proposées par des établissements publics ont été analysées.

Pour l'ensemble des filières, les critères relatifs aux résultats ont eu une importance déterminante sur les pré-classements opérés par les CEV. À l'opposé, la motivation des élèves n'est presque jamais prise en compte. À titre d'exemple, parmi les 191 licences non-sélectives analysées, seule une formation de sociologie a tenu compte de ce critère de façon importante (poids de 20 % environ). La prise en compte de l'identité des candidats par certaines CEV correspond au lycée d'origine, y compris dans les licences non-sélectives en tension où ce critère joue à plus de 1 % pour environ 20 % de ces licences. Certains cas, rares, de discrimination positive portant sur le sexe ont été observés. Les filières sélectives se distinguent par une prise en compte plus individualisée des dossiers.

Il existe, par ailleurs, au sein d'une même filière, une certaine hétérogénéité dans le fonctionnement des « algorithmes locaux ». D'une part, dans les licences non-sélectives en tension, le poids conféré aux profils des candidats (réorientés, type de bac, etc.) varie, pour la moitié des cas, de 3 % à 23 % suivant la CEV, avec la majorité des CEV qui pondèrent ce type de critère à hauteur de 11 %. D'autre part, les CPGE ont eu des stratégies différentes quant à la prise en compte des critères relatifs à l'identité des candidats, en l'occurrence pour le lycée d'origine : le poids de ce critère varie, pour la moitié des CEV concernées, de 1 à 6 %.

Clé de lecture pour les tableaux 5, 6 et 8

Dans les tableaux présentés, le chiffre sans crochets représente la pratique majoritaire des CEV quant au critère examiné, c'est-à-dire que 50 % des CEV utilisent ce critère au poids indiqué. Les données entre crochets reflètent les écarts de pratiques entre les CEV. Le premier chiffre concerne les 25 % des CEV pour lesquelles ce critère est le moins utilisé dans cette catégorie de critère. Le deuxième chiffre concerne les 25 % des CEV pour lesquelles ce critère est le plus utilisé dans cette catégorie de critère.

Par exemple, dans les licences non-sélectives en tension (tableau n°5), pour la moitié des CEV, les résultats des candidats comptent pour 83 % dans le pré-classement de ces candidats. Pour un quart d'entre elles, ils comptent à 71 %, et pour un autre quart, ils comptent pour 94 %.

Le tableau permet également de distinguer les classements opérés manuellement de ceux qui sont fondés sur la base de critères facilement automatisables. Par exemple, en comparaison des CPGE, les licences non-sélectives en tension ont tendance à avoir davantage recours à des critères aisément automatisables (98 % de critères facilement automatisables employés contre 96 % pour les CPGE).

Enfin, le tableau 6 permet de visualiser les différences entre pré-classements, qui reflètent le travail des CEV, et les classements (après application des quotas), c'est-à-dire de mesurer l'effet des quotas sur les pré-classements. À titre d'illustration, pour les licences non-sélectives en tension, l'application des quotas fait augmenter le poids majoritaire des critères sociaux et géographiques de 1 et 16 points respectivement.

Tableau n° 5 : la logique des pré-classements dans les formations sous tension ayant pour vocation l'accueil des bacheliers généraux (Parcoursup 2019).

| Type de critère | Poids estimé du type de critère | |
|--|---|------------------------|
| | <i>Licences non-sélectives en tension</i> | <i>CPGE en tension</i> |
| Critères de classement | | |
| Résultats (notes et fiche « Avenir ») | 83 [71 – 94] | 91 [85 – 96] |
| Motivation (projet de formation motivé) | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] |
| Profil (nature de la filière, en réorientation ou pas, etc.) | 11 [3 – 23] | 1 [0 – 2] |
| Critères sociaux | 0 [0 – 1] | 1 [0 – 1] |
| Critères géographiques | 0 [0 – 0] | 1 [0 – 4] |
| Identité (lycée d'origine, sexe, nationalité et prénom) | 1 [0 – 2] | 2 [1 – 6] |
| Manière de classer | | |
| Critères manuels | 2 [1 – 3] | 4 [2 – 8] |
| Critères facilement automatisables | 98 [97 – 99] | 96 [92 – 98] |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Précisions des inférences pour les quatre filières suivant l'ordre des colonnes : 88 [81 – 91], 88 [84 – 91], 64 [53 – 74] et 64 [54 – 74]

En somme, si les CEV pour les quatre grandes filières analysées fondent la sélection des candidats sur la base de leurs résultats, des variations « locales » importantes sont observées quant à la prise en compte de critères tels que la voie du baccalauréat et le lycée d'origine. Une constante est observée toutefois : la non-prise en compte quasi-systématique du projet de formation motivé. Cette observation indique que rendre la rédaction du projet de formation motivé obligatoire ne constitue pas une mesure adéquate pour permettre aux CEV de jauger la motivation des candidats.

Contrairement à d'autres licences universitaires, la première année commune aux études de santé (PACES) a gardé un périmètre stable entre 2017 et 2019. La Cour a donc comparé l'évolution de l'importance relative des critères de pré-classement¹⁷⁷ dans cette filière lors de la période sous revue. La transition d'APB à Parcoursup (cf. tableau ci-dessous) est marquée par le passage d'une logique de classement essentiellement fondée sur la géographie¹⁷⁸ (poids médian de 72 % pour la géographie et de 14 % pour les résultats en 2017) à une logique fondée sur les résultats (poids médian d'environ 90 % pour les résultats et de 0 % pour la géographie en 2018 et en 2019).

¹⁷⁷ En 2017, la distinction entre critères de pré-classements et de classement n'avait pas cours.

¹⁷⁸ La méthode employée ne prend pas en compte la hiérarchisation des vœux des candidats dans APB 2017, laquelle est susceptible d'avoir joué un rôle dans le classement des candidats.

Tableau n° 6 : l'évolution du poids des critères de pré-classements dans les formations de PACES de 2017 à 2019, en pourcentage

| Critères de classement | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|--------------|-----------------|-----------------|
| Résultats (notes et fiche « Avenir ») | 14 [9 – 23] | 92 [68 – 96] | 90 [79 – 95] |
| Motivation (projet de formation motivé) | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] |
| Profil (nature de la filière, en réorientation ou pas, etc.) | 2 [1 – 2] | 4 [2 – 17] | 8 [2 – 18] |
| Critères sociaux | 1 [1 – 2] | 0 [0 – 1] | 0 [0 – 1] |
| Critères géographiques | 72 [61 – 81] | 0 [0 – 1] | 0 [0 – 0] |
| Identité (lycée d'origine, sexe, nationalité et prénom) | 8 [4 – 10] | 1 [0 – 2] | 1 [0 – 1] |

Source : Cour des comptes à partir des données d'APB 2017, Parcoursup 2018 et Parcoursup 2019. Précisions des inférences pour les trois années suivant l'ordre des colonnes : 57 [38 – 66], 91 [89 – 92] et 91 [89 – 93]

L'exemple de la PACES illustre le fait que pour trier les candidats dans les filières non sélectives en tension, APB organisait un système de sélection en fonction de la géographie à titre principal. Parcoursup remplace ce système par une sélection fondée essentiellement sur les résultats scolaires. Il convient de noter que, mis à part quelques exceptions, notamment dans certaines CPGE, le projet de formation motivé n'est pas pris en compte.

II - Les mesures visant à garantir à chaque candidat l'équité d'accès à l'enseignement supérieur

Le remplacement d'APB par Parcoursup a fait des résultats scolaires le principal critère d'accès à l'enseignement supérieur. Alors que les résultats académiques des élèves n'étaient auparavant pris en compte que pour les candidatures aux filières sélectives, la nouvelle procédure Parcoursup introduit un système d'accès aux filières non sélectives en tension fondé sur les notes obtenues au lycée. Ces dernières pèsent en effet en moyenne pour 83 % dans les critères de classement (voir tableau n°5 ci-dessus).

Si ce choix résulte de la volonté d'améliorer la réussite universitaire et de trouver un critère plus acceptable que le tirage au sort pour l'accès aux formations en tension, l'accroissement de la part des résultats scolaires des candidats contient également le risque d'accentuer les inégalités d'accès à l'enseignement supérieur pour les catégories les moins favorisées et de limiter l'accès de certains candidats aux formations non sélectives de leur université de proximité si ces dernières étaient demandées par de meilleurs candidats d'autres académies.

Afin de limiter ces deux phénomènes, le législateur a introduit des quotas chargés de garantir l'accès des boursiers et des candidats de l'académie aux formations en tension. Ainsi, après avoir été pré-classées par les commissions d'examen des vœux, les candidatures déposées sur Parcoursup font l'objet d'un filtrage minutieux de la part des rectorats. Ces derniers ont

pour mission d'appliquer ces quotas aux listes communiquées par les chefs d'établissement et de modifier ainsi l'ordre d'appel, avant publication sur la plateforme nationale. À ce stade, les candidats disposent alors d'un délai pour choisir, parmi les propositions faites initialement et au fur et à mesure, celle qui se rapproche le plus de leurs attentes.

Cette décision achève normalement la phase principale de la procédure, sauf pour les candidats qui, pour différentes raisons¹⁷⁹, n'ont pas reçu de propositions, et qui sont susceptibles de se trouver sans affectation. Ces derniers peuvent alors bénéficier de la phase complémentaire, ou se retourner devant la commission académique d'accès à l'enseignement supérieur (CAAES), instance nouvelle créée par la loi ORE et placée sous l'autorité du recteur.

A - L'institution de quotas aux effets disparates

Une des caractéristiques de la loi ORE est qu'elle institue pour la majorité des formations¹⁸⁰ de manière contraignante une série de quotas, visant à favoriser l'accès à l'enseignement supérieur aux élèves défavorisés, à prioriser cet accès en fonction du baccalauréat d'origine¹⁸¹, ou encore à réguler les mouvements de candidats entre académies. Leur fixation est laissée à l'appréciation de chaque recteur, qui les détermine annuellement, après échange avec les chefs d'établissement concernés. Leur application peut entraîner des modifications plus ou moins substantielles des pré-classements établis par les CEV, et opérer ainsi un rééquilibrage général à l'échelle du territoire académique. Sur le plan pratique, un tableau spécifique a été créé par le SCN et intégré sur la plateforme Parcoursup, à l'attention des services académiques, afin de les guider et de leur faciliter le travail de saisie. Un courriel du directeur de cabinet de la ministre chargé de l'enseignement supérieur a, par ailleurs, été transmis durant les printemps 2018 et 2019 aux recteurs, afin de fixer une fourchette de taux applicables par quotas.

Les différents quotas prévus par la loi ORE

(Article L. 612-3 du code de l'éducation)

Quotas boursiers : l'autorité académique fixe un pourcentage minimal de bacheliers bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée retenus dans une formation en tension. Ce pourcentage est arrêté, en concertation avec les présidents d'université, en fonction du rapport entre le nombre de ces bacheliers boursiers candidats à l'accès à cette formation et le nombre total de demandes d'inscription dans cette formation, enregistrées dans le cadre de la procédure de préinscription. Il est à noter que ces dispositions ont également été étendues à compter de 2020 à l'essentiel des formations privées de l'enseignement supérieur.

¹⁷⁹ Le candidat a pu être refusé à l'ensemble des formations sélectives pour lesquelles il a candidaté, ou ne pas être satisfait des propositions finalement faites sur la plateforme.

¹⁸⁰ Certaines formations rares n'entrent pas dans la sectorisation académique, et relèvent d'un périmètre national (voir l'arrêté du 26 mars 2019 pris pour l'application du V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation).

¹⁸¹ Ces quotas, initialement institués par la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche (loi ESR) de juillet 2013, concernent spécifiquement les formations en STS et en IUT, et s'adressent aux bacheliers professionnels et technologiques (voir *infra*).

Quotas de bacheliers hors académie : l'autorité académique fixe, en concertation avec les présidents d'université, un pourcentage maximal de bacheliers retenus résidant dans une académie autre que celle dans laquelle est situé l'établissement. Trois catégories de candidats sont assimilées à des candidats de l'académie où se situe la formation à laquelle ils postulent : les ressortissants français ou d'un État membre de l'UE établis hors de France, ceux préparant ou ayant obtenu le baccalauréat français dans un centre à l'étranger et ceux souhaitant accéder à une formation ou à une PACES non dispensée dans leur académie de résidence.

Quotas en STS et IUT : en concertation avec les présidents d'université, directeurs d'IUT et de CFA, et proviseurs de lycées à STS, le recteur prévoit un pourcentage minimal de bacheliers professionnels retenus en STS et un pourcentage minimal de bacheliers technologiques retenus en IUT¹⁸².

Les seuils applicables en 2019

Quotas de boursiers : le plancher a été fixé à 5 % pour toutes les formations dont la part de lycéens boursiers parmi les candidats était inférieure à ce chiffre. Pour les autres, le taux minimum est égal à la part de candidats bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée, chiffre auquel s'ajoute systématiquement deux points. L'obligation d'un taux minimum de boursiers a, par ailleurs, été étendue aux formations des autres ministères que l'ESRI et aux établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG), ainsi qu'à l'ensemble des formations privées (hors BTS et CPGE).

Quotas de non-résidents : les taux ont varié de 5 % à 50 % en 2019.
Quotas de bacheliers professionnels en BTS : l'objectif académique national a été fixé à 37 %.
Quotas de bacheliers technologiques en DUT : l'objectif académique a été fixé 26 %.

1 - Des quotas boursiers peu efficaces

L'introduction d'un classement sur la base des résultats scolaires déterminant l'accès aux formations universitaires en tension a soulevé la crainte que les candidats boursiers soient défavorisés par ce système en raison du lien existant entre résultats scolaires et origine sociale. La loi ORE entend contenir ce risque en instaurant des quotas de boursiers dans les formations non sélectives en tension afin de garantir l'accès aux catégories sociales les moins aisées à ces formations. Elle prévoit que le recteur fixe un pourcentage minimal de boursiers en fonction du rapport entre le nombre de ces bacheliers boursiers candidats à l'accès à cette formation et le nombre total de candidats. Par ailleurs, afin de renforcer la mixité sociale des formations les plus prestigieuses telles que les CPGE, le législateur a étendu ces quotas aux formations sélectives. Les quotas visent donc à la fois à garantir aux boursiers un accès aux filières en tension et à augmenter leur représentation dans certaines formations où ils sont peu présents.

¹⁸² Les quotas en faveur des bacheliers professionnels en STS et des bacheliers technologiques en IUT, qui reposent sur un mécanisme différent de celui des quotas de boursiers et de non-résidents, feront l'objet d'une analyse détaillée dans le chapitre 4 (II, C).

Les études statistiques menées par la Cour montrent que ces quotas de boursiers, qui ont été davantage respectés en 2019 en comparaison de 2018¹⁸³, ont eu un impact faible sur l'accès aux filières en tension, qu'elles soient sélectives ou non¹⁸⁴. Ils n'ont en effet modifié que de façon modeste la part des boursiers admis dans ces formations par rapport à la situation qui aurait prévalu en l'absence de quotas (voir graphique et démonstration en Annexe n° 12).

L'analyse des effets des quotas par filière permet de préciser ces effets. Il en ressort que les quotas n'ont eu aucun effet significatif sur le plan statistique pour les DUT, les CPGE et les filières universitaires non sélectives en tension. La seule filière pour laquelle les quotas de boursiers ont eu un effet statistiquement significatif sont les sections de technicien supérieur (STS), formation dans laquelle les boursiers sont déjà surreprésentés (cf. tableau n° 7 ci-dessous).

En comparaison d'APB, la part de boursiers acceptant des propositions dans les filières les plus en tension, y compris en CPGE, a cependant augmenté de façon probante avec Parcoursup, ce qui suggère que l'instauration des quotas a pu avoir un effet psychologique favorable sur les boursiers possédant un très bon niveau scolaire, en les incitant à postuler aux formations les plus prestigieuses (cf. développement en Annexe n° 12).

En somme, les quotas ont davantage d'effets positifs indirects que d'effets directs. Le faible effet direct des quotas peut s'expliquer par au moins deux phénomènes. D'une part, les candidats boursiers avec un parcours scolaire brillant seront spontanément privilégiés par les formations sur la seule base de leur dossier. Dans un tel cas, les quotas boursiers n'auront aucune influence, en particulier si le nombre de boursiers postulants avec un excellent niveau excède les seuils induits par les quotas. D'autre part, les quotas agissent sur les propositions faites aux candidats boursiers, ce qui n'implique pas qu'ils les accepteront davantage. Une formation peut ainsi voir sa proportion d'admis boursiers diminuer par rapport à la proportion de candidats boursiers initiale si ces derniers n'acceptent pas la proposition, pour des raisons diverses. Ainsi, à la rentrée 2019, la part de boursiers admis est inférieure à la part de boursiers candidats dans 13 des 40 CPGE les plus demandées et qui se voyaient appliquer un quota.

Si Parcoursup a permis d'augmenter le nombre de propositions faites aux boursiers par rapport à APB grâce à la fin de la hiérarchisation des vœux, il n'a provoqué qu'une légère hausse du nombre d'acceptations de propositions dans l'enseignement supérieur par ces candidats. En 2017, 67 % d'entre eux acceptaient une proposition sur APB, contre 70 % en 2019, ce qui s'explique par la hausse de leur nombre en STS, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Les quotas n'ont pas, par ailleurs, entraîné une plus grande diversité sociale dans les formations de l'enseignement supérieur où les boursiers étaient peu représentés. La répartition des boursiers par filière reste très inégale. Ainsi, 22 % des admis en STS étaient boursiers en 2019 contre 5 % des admis en formations d'ingénieur ou 12 % des admis en CPGE, une situation qui n'a pas sensiblement évolué par rapport à APB.

¹⁸³ Il convient de noter que, comme l'a souligné le rapport du comité éthique et scientifique Parcoursup de janvier 2020, 51 % des formations avaient fixé un taux de boursiers inférieur à la part des boursiers parmi les candidats lors de Parcoursup 2018.

¹⁸⁴ Cf. Annexe n° 12.

Tableau n° 7 : proportion de boursiers du secondaire dans les principales filières de l'enseignement supérieur entre 2017 et 2019

| Formation | Part des admis boursiers (en %) | | |
|-----------------------------|---------------------------------|------|------|
| | 2017 | 2018 | 2019 |
| BTS – BTSA | 19 | 21 | 22 |
| Écoles supérieures d'art | 14 | 14 | 8 |
| DU | 13 | 8 | 10 |
| Licences | 13 | 13 | 13 |
| DUT | 12 | 13 | 15 |
| CPGE | 11 | 12 | 12 |
| Formation en ingénierie | 10 | 8 | 8 |
| Écoles de commerce | 9 | 7 | 8 |
| Écoles d'architecture | 7 | 8 | 11 |
| Formations d'ingénieurs | 7 | 5 | 5 |
| Diplômes des métiers d'Arts | 5 | 6 | 7 |

Source : Cour des comptes à partir des données APB 2017 et Parcoursup 2018 et 2019

En somme, l'introduction de quotas, si elle a le mérite d'accorder une attention et des dispositifs spécifiques aux boursiers, n'a eu que de faibles effets directs. Il est donc nécessaire d'évaluer les facteurs déterminant les choix des candidats boursiers afin de proposer des évolutions. Plusieurs pistes pourraient être étudiées en fonction de ces résultats :

- le renforcement de la lutte contre l'autocensure et des aides à la mobilité afin d'encourager les boursiers à davantage postuler dans les formations les plus prestigieuses. Outre l'amélioration de la politique d'orientation (cf. chapitre 1), la lutte contre l'autocensure pourrait être facilitée par la mise en transparence des critères réels de classement des formations (cf. *supra*), qui pourrait inciter les boursiers à postuler à des formations auxquelles ils estiment actuellement ne pas avoir de chances d'accès alors que leurs résultats scolaires le leur permettent ;
- le remplacement des quotas boursiers par des quotas de places ou un système de bonification pour les candidats boursiers. La première mesure s'inspirerait des pratiques des universités en Irlande (cf. Annexe n° 17), tandis que la seconde s'inscrirait dans la lignée des propositions faites par certaines grandes écoles (les écoles normales supérieures, par exemple) au MESRI en octobre 2019 pour augmenter la part des boursiers parmi leurs étudiants ;
- le critère de la motivation, qui était pris en compte dans APB à travers la hiérarchisation des vœux mais a quasiment disparu de Parcoursup en raison du très faible poids du projet de formation motivé dans les classements des formations, pourrait notamment être revalorisé sur le modèle du Royaume-Uni (cf. Annexe n° 17). Les lycéens interrogés par la Cour considèrent ainsi que la motivation devrait être le principal critère pris en compte pour l'accès à une formation¹⁸⁵.

¹⁸⁵ Cour des comptes, sondages élèves.

2 - Des quotas géographiques aux effets plus évidents

L'objectif principal des quotas géographiques, ou « quotas non-résidents », est de favoriser l'accès des bacheliers qui le souhaitent aux formations d'enseignement supérieur non sélectives situées dans l'académie où ils résident. Ils visent aussi à éviter une compétition excessive entre universités qui conduirait les moins demandées d'entre elles à voir partir les meilleurs lycéens. Ils ont été fixés progressivement. Les étudiants ultra-marins bénéficient d'une dérogation afin de ne pas entraver leur mobilité, puisqu'ils sont considérés comme candidats résidents quelle que soit l'académie où ils candidatent.

Des quotas à la légalité incertaine ?

En 2018, certains rectorats ont interprété strictement l'objectif du législateur de favoriser l'accès à une formation dispensée dans un établissement de proximité, afin de ne pas bouleverser la situation existant sous APB qui donnait un caractère prééminent au critère de la résidence du candidat. Ils ont donc fixé des quotas de candidats résidant en dehors de l'académie à un niveau très faible (1 %), considérant que l'objectif assigné ne consistait pas à favoriser l'accès prioritaire de ces candidats mais de ceux qui résidaient dans l'académie. Outre le fait qu'elle peut engendrer des situations absurdes, la fixation d'un seuil aussi bas, qui interdit de façon mécanique à presque tous les candidats hors académie d'être admis, a pu voir sa légalité mise en cause, car une lecture aussi restrictive dépasse manifestement l'esprit de la loi ORE. En 2019, le MESRI a donc expressément demandé aux rectorats de remonter le seuil à un plancher qui ne peut désormais plus être inférieur à 5 %¹⁸⁶.

Cela a également permis de favoriser l'accès des meilleurs étudiants aux licences en tension des universités d'autres academies que la leur. Le phénomène a été particulièrement visible pour l'académie de Paris en 2018, mais l'ouverture de ce périmètre aux autres academies de l'Île de France en 2019 a permis de corriger ce problème.

L'analyse statistique de la Cour montre que les quotas géographiques, à la différence des quotas de boursiers, ont eu des effets significatifs (cf. graphique et développement dans l'Annexe n° 12). Cela signifie qu'en l'absence de quotas, un certain nombre de candidats non-résidents auraient pris la place de candidats résidents.

L'effet croisé des quotas et autres dispositifs connexes

Dans le cadre de la « préconisation 5 » de son rapport du 7 octobre 2019, le comité de suivi de la loi ORE recommande d'évaluer les quotas de façon croisée, en précisant que cette « démarche évaluative s'avère pourtant d'autant plus nécessaire que les effets combinés des différents quotas peuvent modifier sensiblement les résultats visés. Il serait utile d'engager au plus vite des travaux évaluatifs sur les effets de chacun des quotas (boursiers, hors secteurs, bacs pros et bac technos) ainsi que sur leurs effets combinés ».

¹⁸⁶ Courriel du directeur de cabinet de la ministre de l'ESRI en date du 20 mars 2019.

En comparant les pré-classements aux classements sur la base d'un grand nombre de variables, la Cour observe que si les quotas géographiques ont un effet majeur pour les classements des seules licences non-sélectives, les quotas sociaux présentent un effet bien plus modeste pour l'ensemble des filières. Dans les licences non-sélectives en tension, la part du poids des variables relatives aux résultats et aux profils des candidats décroît de façon sensible, au bénéfice des critères géographiques. Il est donc possible que les quotas géographiques aient un effet indirect en favorisant les bacheliers technologiques et professionnels de l'académie par rapport aux bacheliers généraux résidant dans une autre académie que celle de la formation non sélective demandée.

Tableau n° 8 : l'effet croisé des quotas sociaux et géographiques dans les formations sous tension ayant pour vocation l'accueil des bacheliers généraux (Parcoursup 2019)

| Type de critère | Poids estimé du type de critère | | | |
|--|------------------------------------|-----------------------------|---------------------------------|-----------------------------|
| | Licences non-sélectives en tension | | CPGE en tension | |
| | Pré-classement (sans quotas) | Classement (avec quotas) | Pré-classement (sans quotas) | Classement (avec quotas) |
| Critères de classement | | | | |
| Résultats (notes et fiche « Avenir ») | 83 [71 – 94] | 61 [32 – 82] | 91 [85 – 96] | 92 [82 – 96] |
| Motivation (projet de formation motivé) | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] | 0 [0 – 0] |
| Profil (nature de la filière, en réorientation ou pas, etc.) | 11 [3 – 23] | 5 [2 – 15] | 1 [0 – 2] | 0 [0 – 2] |
| Critères sociaux | 0 [0 – 1] | 1 [1 – 2] | 1 [0 – 1] | 0 [0 – 1] |
| Critères géographiques | 0 [0 – 0] | 16 [0 – 58] | 1 [0 – 4] | 0 [0 – 3] |
| Identité (lycée d'origine, sexe, nationalité et prénom) | 1 [0 – 2] | 1 [0 – 1] | 2 [1 – 6] | 0 [0 – 6] |
| Manière de classer | | | | |
| Critères manuels | 2 [1 – 3] | 1 [1 – 2] | 4 [2 – 8] | 4 [2 – 7] |
| Critères facilement automatisables | 98 [97 – 99] | 99 [98 – 99] | 96 [92 – 98] | 96 [92 – 98] |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Précisions des inférences pour les quatre filières suivant l'ordre des colonnes : 88 [81 – 91], 88 [84 – 91], 64 [53 – 74] et 64 [54 – 74]

Au total, les quotas géographiques ont globalement produit leurs effets en garantissant l'accès des candidats résidents aux formations non sélectives de leur académie. En revanche, les quotas boursiers ne sont pas suffisants pour garantir l'accès des boursiers aux formations en tension. Il convient donc de développer d'autres instruments en faveur des candidats à l'origine sociale défavorisée.

B - Le cas des étudiants non retenus en phase principale de Parcoursup

La phase principale de Parcoursup ne permettant pas à tous les candidats d'obtenir une affectation, certaines solutions sont proposées à sa clôture. Les candidats peuvent décider de s'inscrire au sein d'une formation hors Parcoursup, c'est-à-dire qui ne relève pas de la plateforme, et dispose d'un mode de fonctionnement dérogatoire. D'autres essaient de s'inscrire directement auprès d'une université à la rentrée de septembre. Certaines d'entre elles acceptent parfois les retardataires jusqu'à la clôture des inscriptions, et peuvent décider de les inscrire dans certaines formations, lorsqu'elles n'ont pas atteint leur capacité d'accueil. La phase complémentaire constitue toutefois l'issue la plus spontanée à laquelle peuvent recourir les candidats sans affectation. D'un fonctionnement plus allégé que la phase principale, elle a vocation à répondre aux situations d'urgence dans lesquelles peuvent se trouver les candidats non acceptés, et leur apporter une réponse dans des délais brefs. Il existe également, dans chaque académie, une commission d'accès à l'enseignement supérieur, dont la vocation est aussi de proposer une solution aux non-affectés. Dans tous les cas, l'enjeu pour ces modes alternatifs d'affectation reste la capacité à proposer une formation conforme, ou au moins compatible avec celle que voulait le candidat.

1 - Le processus allégé de la phase complémentaire

La phase complémentaire autorise la formulation de nouvelles demandes pour les candidats qui ont vu tous leurs vœux déposés en phase principale refusés, qui sont encore en attente, ou qui ne sont pas satisfaits des propositions initialement reçues. Sont également admis les retardataires potentiels, qui n'avaient pas respecté les délais ou qui ne s'étaient pas encore inscrits sur la plateforme. Dix candidatures peuvent, immédiatement ou au fur et à mesure, être formulées et chaque établissement sollicité dispose du délai de huit jours pour répondre, le candidat ayant ensuite trois jours (puis un seul jour à compter du mois de septembre) pour confirmer une éventuelle proposition. La seule limite est l'interdiction de candidater à nouveau pour la même formation dans le même établissement, quand bien même il y resterait des places.

Une phase concernant plus de 8 % des candidats utilisant Parcoursup

En 2018, 102 504 candidats se sont inscrits en phase complémentaire (pour un nombre total de 810 957 candidats) dont :

- 68 147 candidats ayant participé à la phase principale (2/3 des candidats de la phase complémentaire) ;
- 34 357 candidats n'ayant pas participé à la phase principale antérieurement (1/3 des candidats de la phase complémentaire).

Cette phase a, par ailleurs, permis à 79 968 candidats de recevoir une proposition d'admission, soit 78 % des candidats ayant formulé au moins un vœu en phase complémentaire. 89 % des candidats de la phase complémentaire qui n'avaient pas fait de vœux en phase principale ont reçu une proposition d'admission. Dépendante d'un calendrier fixé chaque année par arrêté ministériel, et se déroulant entre fin juin et mi-septembre, cette phase a la particularité de ne pas être astreinte aux dispositions de l'article D. 612-1-13 du code de l'éducation, et se trouve dispensée de l'intervention des commissions d'examen des vœux, ainsi que de la prise en compte de quotas spécifiques, comme c'est le cas en phase principale. La décision d'inscription dépend exclusivement de l'appréciation du chef d'établissement, à qui il

appartient également de proposer ou non des modules de remédiation, au regard de chaque dossier. Cette phase solde la procédure sur Parcoursup, et son utilisation dépend de stratégies nécessairement différentes. Il s'agit d'aller vite, et de composer avec les vacances scolaires et les périodes de fermeture estivale des établissements, ce qui implique une grande réactivité de toute part, toutefois facilitée pour les candidats par un répondeur automatique, dont l'introduction en 2019 a eu pour objectif de « libérer l'esprit » des candidats.

La formule affiche un objectif de pragmatisme assumé, mais l'absence de formalisme conduit toutefois à s'interroger, en particulier si on la compare avec la phase principale d'admission. La réponse peut être expéditive, de nombreuses formations interrogées reconnaissent avoir recours à un traitement automatique des dossiers faute de responsables qualifiés pour les traiter durant cette période. La plupart des candidats obtiennent donc de façon mécanique, dans l'ordre d'arrivée, les places restantes afin de « remplir » les formations, quel que soit le dossier et le niveau scolaire, en application du principe « premier arrivé, premier servi ». Les modules de remédiation sont quant à eux souvent proposés de manière aléatoire, voire automatique en fonction des filières d'origine (les bacheliers sortant de filières technologiques ou professionnelles étant particulièrement concernés).

2 - Le fonctionnement perfectible des commissions d'accès à l'enseignement supérieur

Création de la loi ORE (sur le fondement des VIII et IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation), pilotée par le recteur d'académie ou de région académique, la commission académique d'accès à l'enseignement supérieur (CAAES) a pour mission d'apporter des solutions d'inscription aux candidats auxquels aucune proposition d'admission n'a été faite dans le cadre de la procédure nationale de préinscription. Elle peut également permettre à des candidats, qui justifient d'une « situation exceptionnelle », de solliciter le réexamen de leur candidature en vue d'une inscription dans un établissement situé dans une zone géographique déterminée.

À l'instar de la procédure applicable en matière d'affectation en première année de master, le recteur peut inscrire dans certaines formations du premier cycle les candidats ayant saisi la commission à bon escient. Cette procédure permet de garantir, en toutes circonstances, l'accès à une formation d'enseignement supérieur, quand bien même celle-ci n'aurait pas été demandée, voire envisagée par le candidat, et dès lors que celui-ci a formellement saisi la commission, ce qu'il n'est pas obligé de faire. Apparaissant plus comme une alternative, son existence permet également aux pouvoirs publics de rassurer les familles et de réaffirmer qu'en toutes circonstances, l'accès à l'enseignement supérieur est un droit, et que chaque candidat doit trouver une place quelque part à l'issue du processus d'affectation.

L'exercice de cette nouvelle compétence ne confie pas réellement au recteur de pouvoir unilatéral de décision, car la proposition d'inscription dans une formation est très encadrée (voir Annexe n° 13) et doit faire l'objet d'un dialogue préalable avec le candidat qui peut ou non accepter la proposition, et le chef d'établissement concerné, au cours duquel ce dernier peut proposer une inscription dans une autre formation qu'il abrite¹⁸⁷.

Les analyses menées par la CAAES sont déterminantes pour obtenir un résultat satisfaisant, mais la tâche peut toutefois s'avérer complexe, tant les vœux formulés peuvent souvent être disparates ou trop ciblés. L'expertise de chaque membre est alors indispensable. La multiplicité des membres composant la commission constitue sans doute un gage d'ouverture. Les textes prévoient une large palette d'acteurs venant d'horizons divers (représentants du rectorat, des corps d'inspection, des CIO, des établissements d'enseignement supérieur, des lycées...). Leur composition parfois surdimensionnée¹⁸⁸ peut être source de lourdeurs. La Cour est d'avis de revoir la composition des CAAES et d'en limiter le nombre de membres, afin de gagner en efficacité et être plus réactif dans le traitement des dossiers.

Les commissions travaillant dans l'urgence, leurs réunions ne font généralement pas l'objet de compte-rendu, les propositions d'admission se faisant directement en séance sur la plateforme Parcoursup. Il n'est donc pas possible de disposer d'éléments pouvant expliquer le choix des propositions faites, et de mener une analyse fine pour comprendre le sens des propositions adressées aux candidats. Les académies tirent toutefois, dans l'ensemble, un bilan plutôt positif¹⁸⁹.

Le profil des candidats faisant appel aux CAAES est assez spécifique. Souvent composé par des élèves sortant de baccalauréats professionnels¹⁹⁰, ils ont régulièrement formulé des demandes pour accéder à des formations de type BTS, pour lesquelles ils n'ont pas été sélectionnés. Les réponses des commissions sont alors généralement les mêmes, et les orientent d'abord vers des classes passerelles¹⁹¹, plus rarement en BTS, l'université étant réservée aux bacheliers généraux ou, le cas échéant, sortant des filières technologiques. Une exception notable est à relever pour les académies ultra-marines qui, faute de pouvoir proposer suffisamment de places en BTS et confrontées au problème spécifique lié à l'insularité, se trouvent contraintes de proposer des formations universitaires aux bacheliers professionnels, parfois totalement décorrélées de la demande initiale (candidat en BTS « maintenance des systèmes » se trouvant affecté en licence de droit en Guadeloupe, par exemple). C'est ici que se pose de la manière la plus aigüe la question de la mobilité, souvent relevée comme

¹⁸⁷ S'il ne constitue pas une obligation pour ce qui concerne la procédure prévue au IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, le dialogue avec les établissements est un élément important, en particulier lorsqu'il s'agit de promouvoir l'accessibilité des formations aux candidats en situation de handicap ou présentant un trouble de santé invalidant (cf. instruction n° 2018-046 du 28 mars 2018).

¹⁸⁸ Titulaires et suppléants confondus, plus de quarante personnes pour l'académie de Rennes, trente-cinq pour l'académie de Clermont-Ferrand, avec des sous-groupes pouvant être amenés à se réunir : la région académique d'Île-de-France a ainsi créé trois groupes de travail pour les trois académies concernées.

¹⁸⁹ Le rectorat de Rennes affirme par exemple que « l'accompagnement mis en place a porté ses fruits : les candidats se sont vu proposer des solutions au plus près de leurs aspirations », sachant que la commission a formulé 367 propositions sur la période, et que 190 ont été acceptées, les autres dossiers en attente ayant finalement été acceptés en procédure complémentaire. La commission de Clermont-Ferrand a pour sa part formulé 223 propositions, celle d'Aix-Marseille 602.

¹⁹⁰ 432 dossiers sur un total de 917 pour l'académie d'Aix-Marseille, près de la moitié des dossiers pour l'académie de Versailles, 106 sur 291 en Guadeloupe.

¹⁹¹ 249 propositions pour l'académie d'Aix-Marseille.

constituant un frein pour les CAAES qui n'ont pourtant pas actionné en 2018 le levier de l'aide à la mobilité, initialement créée pour lever cette difficulté (voir Annexe n° 13). L'absence d'outils de communications entre académies, faute de systèmes d'information réellement performants, est également un frein, qui obère la possibilité pour chaque CAAES d'avoir une vision exacte des places vacantes au sein des autres académies.

Le nombre de saisines des CAAES est variable selon les académies, le ministère annonçant pour 2018¹⁹² le chiffre de 23 000 demandes traitées, et de 25 000 en 2019. Bien qu'accompagnés en amont par les équipes éducatives des lycées, les élèves en situation de handicap ont un taux d'accès à l'enseignement supérieur inférieur de neuf points à l'ensemble des candidats¹⁹³. Quoique saluées dans le rapport de la commission d'enquête sur l'inclusion des élèves handicapés dans l'école et à l'université de la République¹⁹⁴, les mesures prises en 2019 par le MESRI, à savoir l'instauration d'une plateforme accessible aux personnes sourdes ou malentendantes, ainsi que la mise en place d'une fiche de suivi destinées aux CAAES, ne paraissent donc pas encore assez suffisantes pour permettre un accès satisfaisant de cette population¹⁹⁵. Il semble nécessaire de poursuivre l'amélioration de ce dispositif.

Au final, si elles ont le mérite d'exister, il faut attendre des CAAES un fonctionnement plus efficace dans les années à venir. Des améliorations peuvent d'abord être apportées quant à leur composition, qui mériterait d'être allégée et rendue plus opérationnelle. Il est également indispensable d'améliorer leur fonctionnement, par une diffusion plus efficace des informations. Il apparaît en effet que chaque commission fonctionne de manière autonome, sans véritable dialogue avec les commissions des autres académies, et sans qu'aucun système d'information ne relie les CAAES entre elles. Chacune d'entre elles doit disposer, en temps réel, d'une plus grande visibilité sur les marges de manœuvre des autres, afin de gagner en efficacité et élargir ainsi le champ des propositions qui pourront être faites aux candidats.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi ORE modifie les critères d'accès à l'enseignement supérieur, en particulier pour les formations non sélectives. Elle met en place un processus de déconcentration de la décision d'affectation dans l'enseignement supérieur, qui se veut plus efficace et plus transparente qu'avec le dispositif APB. À cette fin, tous les établissements d'enseignement supérieur et les recteurs sont appelés à participer activement au dispositif d'affectation. Des éléments précis détaillant les formations sont mis à la disposition des candidats sur la plateforme Parcoursup, et des commissions locales d'examen des vœux ont vocation à classer individuellement toutes les candidatures, quelle que soit la formation demandée. Afin de garantir une équité dans le classement proposé, l'autorité académique veille pour sa part à ce que différentes séries de quotas, répondant à des critères sociaux ou géographiques, soient ensuite appliqués, avant d'assurer à chacun, le cas échéant, qu'il obtiendra une place dans l'enseignement supérieur, grâce, entre autre, à l'intervention des commissions d'accès à l'enseignement supérieur.

¹⁹² https://etudiant.lefigaro.fr/article/Parcoursup-dans-les-coulisses-d-une-commission-d-acces-a-l-enseignement-superieur_30f02676-a7c3-11e9-b137-d4bc4765ee6b/

¹⁹³ Voir Annexe n°8.

¹⁹⁴ Assemblée nationale, rapport du 18 juillet 2019 de M. S. Jumel.

¹⁹⁵ Il est rappelé que depuis 2019, une nouvelle fiche de liaison est insérée pour les candidats en situation de handicap et le candidat peut ainsi, s'il le souhaite, faire part de l'état de son handicap, et préciser les accompagnements dont il a bénéficié durant son parcours. Cette fiche est exclusivement transmise à la CAAES.

Au bout des deux années de pratique, des dysfonctionnements apparaissent dans le dispositif. Les classements effectués par les formations n'obéissent pas encore à une méthode rigoureuse. Rédigés dans l'urgence et sans véritable recul, les attendus publiés pour chaque formation peinent encore aujourd'hui à livrer des informations réellement exploitables, en particulier par les professeurs principaux de terminale. Ces attendus ne correspondent pas toujours aux paramétrages réalisés ensuite par les commissions d'examen des vœux qui fonctionnent de manière hétérogène, et, en particulier pour les filières non-sélectives, de plus en plus comme des commissions administratives, chargées d'opérer un pré-classement, en s'appuyant sur un outil informatique. Le critère du lycée d'origine est parfois utilisé par les formations, selon des procédés manquant d'objectivité et d'équité. Le refus répété de rendre publics les paramètres automatiques utilisés par les CEV a engendré de nombreux débats, et crée un déficit d'informations préjudiciable à tous les candidats utilisant la plateforme Parcoursup. Rien ne semble devoir s'opposer à ce que ces paramètres soient rendus publics, dès lors que le législateur accepterait de corriger les termes excessivement protecteurs de la loi ORE, à fin d'une plus grande transparence.

L'intervention de l'autorité académique dans le processus semble pour sa part inaboutie. Si la mise en place de quotas sur critères sociaux, a pu avoir un effet psychologique positif sur les candidats entrant dans cette catégorie, les chiffres démontrent qu'elle a eu une portée limitée. Les quotas géographiques ont permis de réguler les flux inter-académiques, et de favoriser l'accès des candidats résidents auprès de leurs établissements de proximité. La phase complémentaire de Parcoursup, par sa rapidité, tranche singulièrement avec la phase principale, et donne l'impression de ne pas traiter les candidats avec les mêmes garanties. Les commissions d'accès à l'enseignement supérieur, si elles jouent globalement leur rôle, connaissent encore des lourdeurs de fonctionnement et une organisation parfois artisanale et en silo au sein de chaque académie, qui limitent leur champ d'action.

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 10. anonymiser le lycée d'origine et lui substituer une mesure de l'écart entre les résultats au baccalauréat et la notation au contrôle continu (MESRI) ;*
- 11. rendre publics les « algorithmes locaux » utilisés par les commissions d'examen des vœux pour l'ensemble des formations proposées (MENJ et MESRI) ;*
- 12. proposer un outil d'aide à l'orientation permettant d'analyser les classements, afin de permettre aux candidats d'accroître leur chance d'accéder à la formation de leur choix et lutter contre l'autocensure (MESRI).*

Chapitre IV

L'amélioration des capacités d'accueil et de la réussite des étudiants :

un premier bilan mitigé

L'État a prévu de dépenser 867,8 M€ entre 2018 et 2022 en crédits budgétaires afin d'atteindre les objectifs de la loi ORE¹⁹⁶. Sur cette enveloppe, le ministère chargé de l'éducation nationale (MENJ) a obtenu 44,6 M€ sur cinq années pour augmenter les capacités d'accueil en section technicien supérieur mais aucun financement pour mettre en œuvre le volet « orientation au lycée »¹⁹⁷. À l'inverse, le ministère chargé de l'enseignement supérieur (MESRI) a obtenu des moyens importants avec 823,4 M€. L'attribution de ces nouveaux moyens aux universités par le MESRI a été réalisée à travers le nouveau dialogue de gestion qui place le recteur au centre du processus d'attribution des crédits (point I). L'accueil des étudiants souhaitant réaliser des études supérieures a été assuré pour l'essentiel au travers de créations de places à l'université mais selon des indicateurs de répartition mal définis. Il s'ensuit que des places ont été financées dans des formations universitaires sans qu'aucun étudiant ne s'y inscrive alors que des besoins de places en DUT et BTS perdurent (point II). Quant aux nouveaux dispositifs d'aide à la réussite, très peu ont été déployés malgré les moyens attribués aux universités. D'anciens dispositifs ont simplement été maintenus tout en étant financés par les nouveaux crédits de la loi ORE. Ainsi, l'amélioration de la réussite voulue par la loi est encore en chantier (point III).

¹⁹⁶ Le financement de la mise en œuvre de la loi ORE s'est déroulé en deux actes principaux : une première enveloppe de 488 M€ a été annoncée dès la présentation du plan étudiants fin 2017, puis une enveloppe supplémentaire de 369 M€ a été décidée courant 2018. Enfin, en plus de 10 M€ accordés dès 2018, une enveloppe de 37 M€ a été demandée à compter de 2020 par le MESRI afin de financer les augmentations de capacités d'accueil dans les IUT d'Île-de-France.

¹⁹⁷ L'objectif d'augmentation des capacités dans les filières en tension est implicite dans la loi ORE. En parallèle des augmentations de capacités du MESRI, le MENJ a créé en 2018 3 700 places en STS représentant une dépense de 5,6 M€.

I - Des moyens mal suivis et engageant les finances publiques à long terme

A - Une attribution de moyens importants

Le MESRI doit recevoir 823 M€ entre 2018 et 2022 en crédits budgétaires pour atteindre les objectifs de la loi ORE, avec un montant annuel de 265 M€ atteint en 2022. Au 30 septembre 2019, 143 M€ ont été engagés. Le tableau suivant reprend l'ensemble des financements accordés aux universités par objectif et par année concernée. Quatre objectifs ont été déterminés par les lettres de notification : l'indemnisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la loi, l'augmentation des capacités des filières en tension, les dispositifs d'aide à la réussite et les investissements contribuant à la mise en œuvre de la loi.

Tableau n° 9 : affectation des moyens ORE de 2018 à 2020 pour toutes les universités au 30 septembre 2019 (en €)

| Objectif de financement | Détail du financement | 2018 | 2019 | 2020 |
|--|--|-------------------|-------------------|--------------------|
| Indemnisation des personnels impliqués dans la mise en œuvre de la loi | commission d'examen des vœux, directeur des études, accompagnement pédagogique | 5 831 661 | 11 142 044 | 11 142 044 |
| | reconnaissance de l'investissement pédagogique | 2 010 000 | 2 010 000 | 2 010 000 |
| | complément exceptionnel destiné aux personnels non-enseignants | 2 990 000 | | |
| | Sous-total | 10 631 661 | 13 152 044 | 13 152 044 |
| Augmentation des capacités des filières en tension | création d'emplois d'enseignants pour encadrer les nouveaux étudiants* | 9 786 067 | 40 600 289 | 63 141 645 |
| | création d'emplois d'enseignants pour encadrer les sur-inscrits** | 1 135 833 | 3 627 500 | 3 627 500 |
| | forfait sur-inscrits | 2 750 000 | | |
| | heures complémentaires | 5 687 161 | 1 629 243 | 4 887 729 |
| | dotation fonctionnement | | 830 600 | 415 850 |
| | Sous-total | 19 359 052 | 46 687 632 | 72 072 724 |
| Dispositifs d'aide à la réussite (« oui si ») | création d'emplois d'enseignants pour encadrer les étudiants « oui si »* | 7 793 557 | 25 889 800 | 30 791 756 |
| Investissement*** | projets immobiliers ou numériques | 6 980 883 | 12 757 879 | 8 482 994 |
| TOTAL | | 44 965 163 | 98 486 655 | 124 499 519 |

*en 2018-2019, 21 335 places en L1 ; en 2019-2020 : 795 en IUT, 5 531 places en L1, 9 678 en L2 et 650 en « Rebond »

** Sur-inscrits : le MESRI a donné des dotations supplémentaires aux universités franciliennes qui s'engageaient à accueillir plus d'étudiants que leurs capacités d'accueil ne le leur permettaient. Chaque université francilienne a reçu 250 000 € pour augmenter le taux d'appel des candidats de 10 % dans Parcoursup.

*** total des investissements prévus jusqu'en 2022 : 35 914 321 €

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI (ces données intègrent l'INALCO).

Les financements des projets immobiliers ou numériques au titre de la loi ORE (ligne « Investissements » du tableau n° 9) ont été attribués selon une procédure d'appels à projets. Préalablement présélectionnés par les recteurs, ces projets ont été retenus par le ministère selon trois critères : répondre à une « reconceptualisation » pédagogique liée à des usages du numérique et à des espaces physiques, s'inscrire dans le cadre de filières en tension, et disposer d'un apport financier de l'établissement ou d'autres acteurs. L'enveloppe totale prévisionnelle entre 2018 et 2022 s'élève à 35,91 M€ pour 72 projets au sein de 49 universités. Néanmoins, si les règles de sélection des projets n'appellent pas d'observations, l'emploi des crédits devrait être mieux défini. L'université qui a obtenu le financement en investissement le plus important avec 2,25 M€ mène un projet qui apparaît en totale cohérence avec l'accueil des étudiants bénéficiant du dispositif « oui si ». Néanmoins, le financement de 43 000 € d'une sculpture dans les locaux de l'université apparaît sans lien avec l'objectif poursuivi¹⁹⁸.

En dehors des investissements, les autres moyens attribués au titre de la loi ORE ont évolué au gré des demandes et des exercices budgétaires. Deux financements se distinguent par leur importance. « L'augmentation des capacités d'accueil des filières sous tension » s'est vu attribuer 46,69 M€ en 2019 et les « dispositifs d'aide à la réussite », communément nommés dispositifs « oui si », 25,89 M€.

En 2018, une dotation de 19,36 M€, qui ne couvre que les quatre derniers mois de l'année, a été accordée aux universités pour augmenter leur capacité et leur permettre d'ouvrir 21 335 nouvelles places pour accueillir ces étudiants supplémentaires. En 2019, la dotation totale s'est élevée à 46,69 M€ non seulement pour financer les 21 335 places créées en 2018 mais aussi 16 654 nouvelles places créées en 2019. La même mécanique est appelée à se reproduire en 2020.

La fixation définitive de l'enveloppe de chaque exercice budgétaire pour accompagner ces augmentations de capacités s'est faite au fil de l'eau, en fonction des besoins exprimés par les universités pour « permettre aux futurs étudiants de s'engager dans des études supérieures correspondant au plus près de leurs vœux¹⁹⁹ ». Ainsi, début 2018, 13,12 M€ avaient été initialement accordés pour augmenter les capacités d'accueil de 17 205 étudiants. Puis, à l'été 2018, 6,24 M€ ont été ajoutés à cette enveloppe initiale pour l'accueil de 4 130 étudiants supplémentaires²⁰⁰. La même méthode a été appliquée en 2019 : 10,89 M€ ont été au départ versés aux universités pour 13 564 nouvelles places²⁰¹, puis 2,81 M€ pour 3 090 places supplémentaires. À ces montants s'ajoutent 32,99 M€ correspondant en année pleine aux emplois ouverts en 2018 et reconduits en 2019.

Ainsi, courant 2018, le MESRI a augmenté de 48 % les crédits accordés pour la création de places par rapport à l'enveloppe budgétaire initialement allouée aux universités pour financer l'augmentation de capacités ; il en a été de même en 2019 avec une hausse de 26 %. Cette méthode de financement au fil de l'eau permet d'adapter l'enveloppe financière accordée aux besoins exprimés par les universités. Elle nécessite toutefois d'être pilotée finement. En effet, la lettre de notification budgétaire reçue par les universités précise que ces dotations permettent

¹⁹⁸ Même si l'université considère qu'apporter du « beau » à cet espace montre la considération de l'université pour ces étudiants en difficulté.

¹⁹⁹ Lettre de notification de crédits supplémentaires de la ministre chargée de l'enseignement supérieur aux universités en juillet 2018.

²⁰⁰ Dont 1 451 places pour les « sur-inscrits » des universités franciliennes.

²⁰¹ Dont 795 places IUT et 9 678 places en L2, le nombre restant étant des places créées en L1.

de recruter des personnels supplémentaires et qu'elles sont donc pérennes. Cette pratique permettant de recruter des agents pour encadrer les étudiants a également été adoptée pour financer les dispositifs d'aide à la réussite étudiante (cf. tableau n° 9 : 25,9 M€ en 2019).

B - Des recrutements de personnel sans suivi du ministère

Depuis 2013, la totalité des universités bénéficient d'une autonomie de gestion budgétaire et de leurs ressources humaines. Pour augmenter les capacités des filières en tension et la mise en place de dispositifs d'aide à la réussite, elles ont obtenu des moyens importants leur offrant la possibilité de recruter jusqu'à 1 617 ETPT²⁰² d'ici 2021.

Cependant, et malgré les outils que le MESRI indique avoir déployés, celui-ci ne dispose pas de données sur les emplois effectivement créés dans les universités au titre de la loi ORE. Ainsi, depuis 2018, les universités ont pu recruter jusqu'à 1 113 ETPT pour augmenter les capacités des filières en tension et 504 au profit des dispositifs « oui si » sans aucun suivi du ministère : ce dernier ne connaît ni le nombre de personnes recrutées ni le type de support proposé²⁰³. Au-delà des 97,56 M€ annuels que ces recrutements potentiels représentent dès 2020²⁰⁴, cette politique peut avoir un impact substantiel sur le budget de l'État en termes d'indemnités chômage et de pensions de retraite. En outre, à court terme, cette situation peut conduire le ministère à sous-évaluer les besoins en masse salariale des universités en raison notamment de son augmentation annuelle mécanique avec l'effet positif du GVT (glissement vieillesse technicité), ce qui pourrait à nouveau mettre en difficulté financière certaines universités. En l'absence de suivi de la masse salariale, la baisse tendancielle du nombre d'universités en déficit depuis 2016²⁰⁵ pourrait s'inverser. Le caractère reconductible des moyens accordés nécessite une amélioration au plus tôt des outils de prévision et de pilotage budgétaire, au risque de dérives financières importantes.

La direction du budget partage la position de la Cour, observant que le recrutement de personnel sans aucun suivi du ministère est problématique. Le MESRI a répondu qu'il refuse de mettre en place des outils de suivi fins, considérant que la restitution des créations d'emplois au Parlement dans le rapport annuel de performance est suffisante. La Cour constate la position du ministère qui préfère déconcentrer entièrement le dialogue de gestion aux rectorats.

C - Des rémunérations des membres des commissions d'examen des vœux à encadrer

Chaque université a reçu une dotation du MESRI pour rémunérer les membres des commissions d'examen des vœux (CEV). Son montant, qui figure dans la première ligne du tableau n°9 sans qu'il soit possible de l'isoler, a été calculé en 2018 par le ministère sur la base d'1 € par dossier traité en se fondant sur les 6 701 313 candidatures présentes dans APB. Les universités ont ensuite réparti l'enveloppe entre les composantes en fonction du nombre de dossiers à examiner dans chacune d'entre elles.

²⁰² Le ministère fixe la valeur brute d'un emploi à une moyenne de 60 000 € par an.

²⁰³ Titulaire ou contractuel.

²⁰⁴ Cf. tableau *supra* : 97,56 M€ correspond à la somme liée aux potentielles créations d'emplois en 2018 et en 2019 (63,14 M€ + 3,63 M€ pour l'augmentation des capacités d'accueil et 39,79 M€ pour les dispositifs d'aide à la réussite).

²⁰⁵ Dix universités étaient en déficit en 2016, huit en 2017 puis trois en 2018.

Les modalités de rémunération des membres des CEV ont différé d'une université à l'autre, allant d'un paiement à l'heure à une décharge de service. Lorsqu'une indemnité a été versée, celle-ci a pris la forme d'une prime de vacances (21,42 € de l'heure) ou d'heures équivalent travaux dirigés (hETD, 40,91 € de l'heure). Parfois, aucune compensation n'a eu lieu, comme à l'université de Rennes 1, qui a considéré que les enseignants bénéficiaient déjà d'une prime intégrant les activités exercées dans le cadre de la CEV. La dotation reçue a donc été utilisée à d'autres fins dans le cadre du budget global de l'université (cf. *infra*).

Quelques différences observées

Au sein d'une même université, les bases de rémunération ont pu être différentes. Par exemple, à l'université d'Aix-Marseille, la faculté d'arts, de lettres, de langues et de sciences humaines de l'université a déterminé un forfait à la séance d'une hETD correspondant à quatre heures de travail, soit le temps moyen de réunion d'une CEV, pendant que la faculté de droit et de sciences politiques retenait le versement d'une hETD pour 50 dossiers traités, soit 0,82 € le dossier traité. Dans la même académie, l'université d'Avignon a retenu une dotation individuelle de cinq vacances pour 100 dossiers, soit 1,07 € par dossier. Cette méthode de rémunération au nombre de dossiers traités ou à la séance revient au versement d'une prime forfaitaire sans lien avec la base juridique retenue et le temps de travail effectif. En effet, le temps passé par les CEV pour classer les candidatures est très réduit du fait de l'automatisation du classement des dossiers et de leur très faible taux de consultation par les CEV (cf. chapitre 3). Cette disparité de traitement a conduit à des écarts significatifs de rémunération qui ont pu également tenir compte du statut et du grade du membre de la commission en raison du mode de rémunération retenu (vacations administratives), comme dans la faculté d'économie et de gestion d'Aix-Marseille.

Pour éviter le versement d'une prime forfaitaire et les écarts observés, le ministère doit inciter les universités à dédommager les enseignants en intégrant ces heures dans le référentiel d'équivalence horaire. En outre, l'utilité de cette enveloppe se pose du fait de l'automatisation des classements, de son emploi à d'autres fins dans certaines universités et de l'absence de rémunération pour ce travail dans de nombreuses formations sélectives.

D - Des effets sur la situation financière des universités

Parallèlement à l'attribution de crédits mal suivis par le ministère, les universités ont globalement amélioré leur résultat financier de 62 % en 2018 par rapport à l'année précédente, qui est passé de 134,14 M€ à 216,69 M€, alors que celui-ci avait baissé de 5 % entre 2016 et 2017. Les efforts des universités pour piloter leur masse salariale ont très certainement commencé à porter leurs fruits. Mais cette amélioration très nette (+82,55 M€) en seulement une année est à mettre en lien avec l'attribution de plusieurs financements, qu'il s'agisse des crédits de la loi ORE ou de crédits de l'action « nouveaux cursus à l'université » du plan d'investissements d'avenir concourant au même objectif que les dispositifs d'aide à la réussite.

Si on prend l'exemple de sept universités qui étaient en déficit en 2017²⁰⁶, leurs résultats se sont nettement améliorés, hormis pour l'université du Mans²⁰⁷. La dotation ORE accordée en 2018 à chacune des universités en déficit en 2017 a représenté un pourcentage plus ou moins

²⁰⁶ Hors université de Lille 1 qui a fusionné avec les universités de Lille 2 et Lille 3 en 2018.

²⁰⁷ Cf. Annexe n° 14 pour l'ensemble des universités.

important de l'évolution positive de leur résultat financier 2018, allant de 5 % pour la plus basse à 264 % pour la plus élevée. Néanmoins, même lorsque cette contribution a représenté un faible pourcentage de l'évolution 2017-2018 de leur résultat financier, elle a aidé ces universités, comme celle de Rennes 1, à subir moins durement le plan de redressement des comptes en cours dans leur établissement.

Tableau n° 10 : évolution du résultat agrégé des universités en déficit en 2017

| Université | Résultat 2016 | Résultat 2017 | Résultat 2018 | Évolution 2017/2018 (1) | Dotations ORE 2018 (2) | Contribution ORE au redressement (2)/(1) |
|----------------------|---------------|---------------|---------------|-------------------------|------------------------|--|
| Artois | 2 387 618 | - 2 182 414 | 3 144 125 | 5 326 538 | 273 146 | 5 % |
| Bretagne occidentale | 791 804 | - 2 062 988 | 221 675 | 2 284 663 | 1 082 485 | 47 % |
| Le Mans | 872 391 | - 664 771 | - 506 147 | 158 623 | 418 531 | 264 % |
| Paris VIII | 12 915 | - 2 289 833 | 2 041 682 | 4 331 515 | 767 664 | 18 % |
| Pau | -916 344 | - 1 906 997 | - 453 363 | 1 453 634 | 544 492 | 37 % |
| Rennes I | - 4 845 061 | - 5 876 341 | 537 505 | 6 413 845 | 537 402 | 8 % |
| Toulouse III | - 3 004 640 | - 8 390 627 | 4 622 911 | 13 013 538 | 911 691 | 7 % |

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI et de l'EPN

Le redressement des comptes de l'université Rennes 1

L'université de Rennes 1 a présenté deux résultats négatifs successifs en 2016 et 2017 liés principalement à un accroissement important de sa masse salariale et des surfaces à la charge de l'université. Elle est accompagnée, depuis 2017, par l'IGAENR dans son plan de retour à l'équilibre financier et les comptes de l'établissement se sont redressés en 2018, entre autres avec le versement d'une subvention complémentaire de 1,475 M€. La dotation ORE a aidé l'université à subir moins durement le plan de redressement de ses comptes. D'une part, elle a accueilli à la rentrée 2018, 114 nouveaux étudiants en L1 au lieu des 422 prévus et a conservé le reliquat de 182 891 €. D'autre part, les membres des commissions d'examen des vœux ont déclaré préférer favoriser le recrutement de quatre maîtres de conférence en 2018 dans les composantes présentant un fort déficit d'encadrement plutôt qu'être rémunérés pour leurs travaux de classement.

Au final, la loi ORE contribue à l'amélioration des comptes des universités en 2018, sans que les besoins exprimés correspondent toujours à la réalité et sans que l'utilisation des crédits octroyés soit toujours conforme à leur objet.

E - Un nouveau dialogue de gestion en cours de construction

L'enveloppe de 823 M€ a été répartie selon un schéma inédit qui a préfiguré le nouveau modèle d'allocations de moyens des universités en cours de généralisation par le MESRI en 2019-2020. Celui-ci accorde une place centrale au recteur, à la fois arbitre et négociateur, dans le cadre d'un dialogue de gestion État-université.

Ce nouveau dialogue de gestion, appelé de ses vœux par la ministre en charge de l'enseignement supérieur dès le lancement de la réforme portée par la loi ORE²⁰⁸, a conduit le ministère à concevoir dans des délais brefs de nouvelles méthodes de répartition des moyens, et à les expérimenter sur le terrain mais sans recul ni transparence dans un premier temps.

Cette méthode de travail empirique a eu pour conséquence de faire du représentant de l'État dans l'académie l'interlocuteur direct des universités, chargé de les solliciter, d'expertiser leurs projets et de proposer les arbitrages au ministère. Celui-ci, de fait, s'est trouvé placé plus en retrait et s'est fait le garant d'une cohérence d'ensemble.

S'il renforce indiscutablement sa position, ce nouveau rôle confié au recteur ne s'exerce pas sans une certaine complexité. Il nécessite en effet de s'appuyer sur une administration organisée, dotée de personnels bien formés et en nombre suffisant, chargée de mettre en place des relations fluides et de confiance avec les universités. Il impose aussi de faire des arbitrages parfois difficiles, de contrôler et de demander des comptes aux établissements, ce qui n'était pas la posture traditionnelle du chancelier, plutôt cantonné au rôle de contrôleur de la légalité et souvent peu enclin, au nom du principe d'autonomie, à s'immiscer au sein des affaires internes des universités. Ce changement de paradigme a permis au ministère d'expérimenter au fil des jours des méthodes de travail nouvelles. Il reste à savoir si elles feront du recteur un « écran » ou un « passeur » entre l'administration centrale et les établissements.

Pour le MESRI, les compétences des recteurs au titre de l'enseignement supérieur sont renforcées grâce à la mise en place dès le 1^{er} janvier 2020 d'un recteur délégué à l'enseignement supérieur, la recherche et l'innovation dans sept des plus importantes régions. Si cette mise en place peut permettre de faire évoluer le positionnement traditionnel des recteurs, elle ne peut être suffisante et le principe d'autonomie des universités ne doit pas conduire à allouer des crédits sans en connaître l'emploi. Le ministère considère que les crédits ont été accordés aux universités en contrepartie d'engagements précis sur les augmentations de capacités d'accueil et de déploiement de dispositifs d'aide à la réussite, mais que les modalités d'emplois de ces crédits relèvent du principe d'autonomie des universités.

L'augmentation des capacités d'accueil dans les formations ne peut constituer un objectif en soi et le nombre d'étudiants effectivement inscrits doit être pris en compte. Ainsi, le dialogue de gestion doit reposer sur des objectifs clairement définis et mesurables permettant de ne pas reconduire des crédits alloués si les objectifs ne sont pas atteints.

II - Des créations de places décorréées des besoins effectifs

A - Une méthode de financement de places supplémentaires à repenser

Pour financer la création de places nouvelles, le MESRI a opté en 2018 pour un mécanisme simple de répartition de l'enveloppe nationale entre académies, en s'appuyant, pour l'année en cours, sur le nombre d'inscrits en première année de licence, et en laissant aux recteurs le soin de fixer le coût de la place. Cette répartition ne distingue pas les académies les plus en tension, ce qui a pu conduire à un financement non proportionné aux besoins ou bien à un sur-financement dans les académies où les places existantes étaient suffisantes voire trop nombreuses. Finalement, à formation identique, le coût par place a pu varier considérablement au risque de rendre le dispositif d'ensemble illisible.

²⁰⁸ Déclaration du 3 juillet 2018 : <https://www.aefinfo.fr/depeche/588648>.

Au plan national, les écarts de financement sont allés de 604 € par place supplémentaire pour l'université d'Avignon à 5 333 € pour l'université des Antilles. Au sein de l'académie de Toulouse, l'écart a été le plus important avec 657 € pour chacune des 61 places créées à l'INU Champollion, financées sans création de poste²⁰⁹, et jusqu'à 3 169 € pour chacune des 60 places créées à Toulouse 1 avec le recrutement potentiel de deux professeurs.

Outre un coût de la place très variable, le nombre de places nouvelles à financer a été déterminé par les rectorats à partir des engagements pris par les universités. Or, il s'avère que les augmentations de capacités déclarées *a priori* n'ont globalement pas été respectées par celles-ci. Ainsi, en 2018, sur 21 239 places financées, 8 107 sont restées vacantes dans Parcoursup.

Tableau n° 11 : pourcentage de création de places financées dans les universités sans étudiants admis dans Parcoursup en 2018-2019

| | Nombre de places financées | Nombre de places sans admis Parcoursup | % de places vacantes | Nombre de formations concernées |
|--------------------|----------------------------|--|----------------------|---------------------------------|
| Licence hors PACES | 17 770 | 6 339 | 36 % | 319 |
| PACES | 1 809 | 1 156 | 64 % | 14 |
| DUT | 1 179 | 340 | 29 % | 54 |
| DU | 105 | 105 | 100 % | 3 |
| DEUST | 376 | 167 | 44 % | 11 |
| Total | 21 239 | 8 107 | 38 % | 401 |

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI sur le suivi des augmentations de capacités

En outre en 2018, les universités franciliennes ont bénéficié d'une dotation forfaitaire de 250 000 € pour l'augmentation de 10 % du taux d'appel des candidats dans Parcoursup, et de 2 500 € par « sur-inscrit ». Cette méthode de calcul a conduit à des abus, l'université de Paris 8 ayant perçu ce forfait, non reconductible, pour trois « sur-inscrits » seulement, soit 85 833 € par inscrit supplémentaire au total.

De nouvelles places financées sur Parcoursup sans inscrits

L'université d'Avignon a enregistré un taux de nouvelles places financées sans admis de 82,6 %, soit une enveloppe pérenne de 244 000 € à 604 € la place créée. Selon les tableaux de suivi du MESRI, 487 places ont été créées dans 13 des 18 licences que compte l'université mais seuls 84 étudiants se sont inscrits au titre de ces nouvelles capacités. Cette situation est logique pour dix formations n'ayant eu aucun inscrit puisque le taux de pression initialement calculé selon la formule du MESRI était très faible. En outre, toutes ces formations ont enregistré un nombre d'admis 2018 inférieur à la capacité d'accueil initialement déclarée par l'université, c'est-à-dire avant l'augmentation des capacités. Pour l'université, seules 120 places ont été créées et non 487.

²⁰⁹ Ces créations de places ont été financées uniquement en heures complémentaires à l'INU Champollion.

L'université des Antilles, avec un taux de 84,5 % de places supplémentaires financées sans admis (71 places vacantes sur 84 financées) a obtenu une dotation annuelle pérenne de 378 643 € sans nouveaux étudiants (5 333 € la place créée). Néanmoins, ce constat doit être nuancé car la situation n'est pas identique à celle de l'université d'Avignon. En effet, 60 des places vacantes ont été créées dans la filière STAPS qui est une filière en tension au niveau national. Mais cette filière n'est pas en tension en Guadeloupe, puisque les 701 candidats se sont vus proposer une place, mais que seuls 265 ont accepté cette proposition pour 360 places disponibles.

Le MESRI a ainsi financé uniquement un engagement à augmenter des capacités d'accueil sur une plateforme informatique, sans dépense correspondante et avec un montant par étudiant bien supérieur pour l'université des Antilles.

Afin de corriger cet effet pour 2019, un prix moyen par place de 1 600 € a été fixé au plan national. Il a servi de base de calcul à la fois pour les établissements s'engageant à créer des places à la rentrée en L1, mais également pour créer des places en L2 dans les filières en tension. En 2019, pour effectuer le calcul d'augmentation des capacités par formation, les rectorats ont utilisé les taux de pression (nombre de dossiers reçus / capacités 2018) et les taux de remplissage (nombre d'admis / capacité 2018) par filière. Or, cette méthode comporte deux biais.

En premier lieu, le calcul du taux de pression tel qu'il a été défini ne reflète pas la réalité des filières en tension. En effet, chaque candidat pouvait émettre jusqu'à 10 candidatures sur Parcoursup. Ainsi, certaines formations qui présentaient un taux de pression très élevé, avec au moins 40 candidatures pour une place, ont finalement enregistré un taux de remplissage inférieur à 80 % dans Parcoursup²¹⁰. En fait, le taux de pression doit tenir compte de la multiplicité des candidatures émises par un candidat unique. Il devrait être calculé à partir du rang du dernier appelé sur la liste d'attente par rapport au nombre total de candidats (voir *infra*). La méthode de calcul retenue par le ministère a pu engendrer le financement de places n'accueillant finalement aucun étudiant. Ainsi, sur 21 239 places supplémentaires financées en 2018-2019 à l'université, 8 107 n'ont pas été honorées *via* Parcoursup dans 401 formations, soit un peu plus du tiers des places créées et financées.

Le MESRI considère que l'objectif financé est l'augmentation des capacités d'accueil dans les universités, et qu'il a réduit l'enveloppe attribuée lorsque l'université n'a pas respecté l'augmentation sur laquelle elle s'était engagée. Pour le ministère, l'absence d'étudiants positionnés sur ces places nouvellement créées ne donne pas lieu à réduction des moyens puisque le but, pour le ministère, est d'une part, de maintenir de manière pérenne ces capacités d'accueil pour faire face aux flux d'étudiants à venir, et, d'autre part de fluidifier l'attente des candidats sur Parcoursup. La Cour observe que ces modalités de financement ne peuvent constituer une méthode de pilotage des flux qui ne nécessite aucun moyen supplémentaire. Elles doivent être revues pour financer les inscrits supplémentaires.

En second lieu, le ministère ne dispose pas de toutes les informations nécessaires au financement de places supplémentaires. En 2018, les admis *via* Parcoursup ne représentaient que 86 % des 336 040 inscrits en première année de licence dans les universités²¹¹. Les autres 47 779 inscrits étaient soit des redoublants, soit des recrutements directs, notamment *via* les CAEES et les inscrits de « dernière minute », soit des étudiants étrangers.

²¹⁰ C'est le cas par exemple des DUT génie biologique option diététique des universités de Lille et de Clermont-Ferrand.

²¹¹ Cf. Annexe n° 14 pour le détail par université.

Le MESRI n'est pas en mesure de s'assurer que les nouvelles places financées accueillent ou non des étudiants en raison des divers canaux d'inscription et de l'absence de système d'information permettant de suivre de manière fine les inscriptions. Face à ces difficultés, et pour l'année 2019-2020, le MESRI a tenu compte du taux de remplissage des formations dans Parcoursup pour financer de nouvelles places en L1 et en L2. Même si le ministère déclare avoir prévu de déployer des procédures permettant d'allouer de manière plus fine les moyens accordés au regard des besoins réels, la Cour observe que les universités devraient en tout état de cause être dotées de systèmes d'information et de procédures plus efficaces. Le recteur dispose seul d'une vision globale des capacités d'accueil tant dans les universités que dans les lycées. Il doit jouer un rôle déterminant sur la fixation des capacités et la cartographie des formations dans son académie. La mise en place du dialogue de gestion État-université est une opportunité qui doit être saisie pour développer un système d'information permettant d'assurer une véritable régulation des moyens accordés aux universités.

B - Une doctrine globale de fixation des capacités d'accueil à élaborer

La gestion des capacités d'accueil de l'enseignement supérieur est essentielle pour plusieurs raisons. Elle détermine le caractère sélectif ou non d'une formation, lorsque la capacité d'accueil d'une licence est inférieure à la demande des candidats. Par ailleurs, elle permet de répondre dans certaines filières aux besoins de l'économie, au niveau local ou national. Elle permet enfin de garantir des places dans l'enseignement supérieur pour les différents profils de candidats, les baccalauréats généraux, technologiques et professionnels dont les caractéristiques et les besoins de formation sont différents. Face à ces multiples objectifs, il est nécessaire d'élaborer une doctrine globale de gestion des capacités d'accueil.

Dans ce cadre, le III de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, issu de la loi ORE, dispose que l'autorité académique fixe les capacités d'accueil en tenant compte de trois critères : les perspectives d'insertion professionnelle des formations, l'évolution des projets de formation exprimés par les candidats ainsi que le projet de formation et de recherche de l'établissement.

Il semble toutefois que, sur le terrain, la prise en compte réelle de ces critères soit plus aléatoire. Les rectorats ont plutôt privilégié, pour les années 2018 et 2019, les effectifs inscrits l'année précédente ainsi que le nombre de places physiques dont chaque université dispose par salles, ou par amphithéâtres. Partant du principe que l'immobilier universitaire n'est pas extensible, en particulier dans les grandes villes, et que le recours à la location de salles peut s'avérer onéreux, les chefs d'établissement ont entamé leur échange avec le recteur sur la base de ces données et envisagé la possibilité d'augmenter le nombre de places offertes, au regard de la pression attendue sur certaines formations et des contraintes matérielles de certaines formations (utilisation de matériel technique particulier, enseignements dispensés sous le cadre de travaux pratiques, etc.). Le passage d'APB à Parcoursup a pu en outre entraîner des flottements (cf. Annexe n° 15). Il peut enfin apparaître regrettable que la détermination des capacités d'accueil se réalise selon des méthodologies et des calendriers différents au sein des académies. Chacune d'entre elles indique certes organiser en amont des réunions, ou des groupes de travail informels avec l'ensemble des acteurs participant au processus d'accès à l'enseignement supérieur, mais selon un mode opératoire propre et en ordre parfois dispersé²¹².

²¹² L'académie de Clermont-Ferrand a mis en place un « comité de pilotage de la réforme » associant le rectorat et l'université ; l'académie de Paris indique animer régulièrement des réunions de travail ; l'académie d'Aix-Marseille et l'académie de la Réunion organisent des réunions mensuelles avec les vice-présidents en charge des formations des universités.

Dans ce contexte, les dispositions prévues par le code de l'éducation semblent difficiles à appliquer dans un calendrier contraint, les échanges entre l'université et le rectorat se déroulant seulement sur quelques semaines. Le taux de pression, qui reflète le degré de tension d'une formation, reste *de facto* le moteur principal de la discussion, indépendamment du fait de savoir si la formation demandée présente, ou non, de réelles capacités d'insertion sur le long terme ou si elle occupe une place particulière dans le projet d'établissement. Par ailleurs, le ministère a eu recours à un indicateur peu fiable de mesure de la tension d'une filière (cf. encadré ci-après), ce qui a empêché que la création de places réponde à la demande des candidats.

L'indicateur employé pour mesurer le taux de pression dans les filières n'est pas fiable

La DGESIP mesure le taux de pression sur chaque formation proposée sur la plateforme en rapportant le nombre de candidats au nombre de places proposées. Cette mesure n'est pas adéquate car un grand nombre de candidats par place ne signifie pas nécessairement que tous les candidats ne seront pas pris. À titre d'exemple, en 2019, le nombre de candidats a été supérieur au nombre de places dans 634 formations d'inscription dans lesquelles le dernier candidat de la liste a été retenu (4 % des formations proposées avecrang du dernier appelé identique au nombre total de candidats, dans Parcoursup). Aussi, la Cour préconise l'utilisation d'une mesure alternative de pression fondée sur la comparaison entre le rang du dernier appelé et le nombre total de candidats plutôt qu'au regard du nombre de candidatures par rapport au nombre de places dans la formation.

Plus généralement, les investigations menées montrent que la mesure employée par le MESRI ne reflète pas fidèlement l'existence de tensions pour l'ensemble des formations. En 2019, 9 802 formations de Parcoursup sont réellement en tension, soit environ deux tiers du total. Les tensions sont très inégalement réparties et concernent, pour l'essentiel, les filières sélectives (87 % des formations sous tension sont sélectives). L'intensité moyenne des tensions est, par ailleurs, bien plus forte dans les filières sélectives, avec un taux de pression calculé par la Cour de 0,54, contre 0,15 dans les formations non-sélectives.

Ainsi, malgré un nombre significatif de nouvelles places créées, le taux de pression des filières sélectives et non sélectives a augmenté entre 2018 et 2019, comme l'indique le graphique qui figure en Annexe n° 15. Cela signifie que les places supplémentaires n'ont pas été créées dans les filières qui avaient le plus de demandes de la part des candidats. Le MESRI a d'ailleurs identifié cette problématique comme un axe de progrès.

La mise en place d'une doctrine cohérente de fixation des capacités d'accueil pourrait reposer sur plusieurs piliers :

1°) La mesure du taux de pression doit être fondée sur la comparaison entre le rang du dernier appelé et le nombre total de candidats afin de refléter fidèlement la demande de ces derniers.

2°) Le taux de pression sur une formation ne doit pas être l'unique critère pour déterminer sa capacité d'accueil. Il convient d'adapter plus finement l'offre proposée à l'échelle régionale et nationale, en prenant en compte les débouchés offerts et les perspectives réelles d'emplois.

3°) La structuration du dialogue entre les recteurs et les établissements mériterait d'être harmonisée et, dans la mesure du possible, organisée autour d'un calendrier commun, qui permettrait à l'ensemble des protagonistes concernés, qu'ils soient en lycée ou à l'université, de travailler de concert, et de réfléchir ensemble à l'offre de formation académique, et au besoin de créer de nouvelles places, en respectant réellement les critères précis fixés par le code de l'éducation. À ce titre, la Cour a relevé des bonnes pratiques qui mériteraient d'être diffusées (voir encadré ci-après).

4°) Cette doctrine globale de fixation des capacités d'accueil doit prendre en compte le problème spécifique des bacheliers professionnels et technologiques, car ces candidats n'ont pas les mêmes profils et ont besoin de places dans les filières courtes et professionnalisantes.

Deux cas de bonnes pratiques

L'organisation retenue par l'académie de Versailles pourrait servir d'exemple. Elle s'appuie sur deux instances structurées, la conférence académique des présidents d'université (CAPUV) et la commission académique des formations post bac (CAFPB)²¹³, qui elle-même pilote un « observatoire académique des parcours » formé par des représentants des enseignements supérieur et scolaire, ainsi que des représentants du monde socio-économique et des acteurs académiques. Étalaé sur plusieurs mois, ce qui permet d'offrir un recul nécessaire, le travail de ces instances, mené à l'échelle académique, semble produire une réflexion concertée et offrir un panorama satisfaisant de l'offre de formation et de ses garanties d'insertion à moyen terme. L'académie de Rennes a retenu une organisation proche, mais qui s'appuie principalement sur la CAFPB. Quoique contraignants dans leur mise en place, ces modèles pourraient se généraliser au sein des rectorats, *a fortiori* si la réflexion venait à relever désormais de la compétence des régions académiques, appelées à couvrir des territoires plus vastes et pour lesquels le besoin d'encadrement sera déterminant.

C - Une gestion des capacités d'accueil qui doit mieux prendre en compte la réussite des bacheliers professionnels et technologiques

Durant les deux dernières décennies, la création de places dans l'enseignement supérieur public pour absorber la forte hausse du nombre d'étudiants a essentiellement eu lieu dans les licences universitaires, comme l'indique le tableau n° 12 ci-dessous. Cette situation a particulièrement porté préjudice aux bacheliers professionnels et technologiques. En effet, faute de créations de capacités d'accueil suffisantes dans les formations les plus adaptées à leur profils – les STS et les IUT -, une partie significative de ces bacheliers se retrouvent orientés par défaut en licence, où leur taux de réussite est très inférieur²¹⁴, ou se voient contraints de renoncer à l'enseignement supérieur.

²¹³ Instance académique initialement instaurée par une circulaire DGESCO-DGESIP du 18 juin 2013, dans laquelle siègent, entre autres, le président de l'université (ou son représentant), les proviseurs et le recteur d'académie. Elle a pour ambition d'aborder les questions relatives au continuum entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=72634

²¹⁴ Entre 4 et 6 % pour les bacheliers professionnels et autour de 20 % pour les bacheliers technologiques.

**Tableau n° 12 : nombre de places créées dans l'enseignement supérieur
entre 2000 et 2017 par filière**

| | Effectifs en 2000 (en millier) | Effectifs en 2017 (en millier) | Nombre de places supplémentaires créées (en millier) | Augmentation des capacités | % de places créées sur le total |
|---|--------------------------------------|--------------------------------------|--|-------------------------------|---------------------------------------|
| Universités (hors CPGE, DUT et formations d'ingénieurs) | 1 256 | 1 491 | 235 | 19 % | 45 % |
| CPGE et prépas intégrées des écoles d'ingénieurs | 76 | 100 | 24 | 32 % | 5 % |
| STS et assimilés | 238 | 256 | 18 | 7 % | 3 % |
| Préparation DUT | 116 | 116 | -0,1 | 0 % | 0 % |
| Formations d'ingénieurs | 96 | 158 | 62 | 64 % | 12 % |
| Écoles de commerce, gestion, comptabilité et vente (hors STS) | 63 | 174 | 111 | 175 % | 21 % |
| Écoles paramédicales et sociales | 93 | 135 | 41 | 45 % | 8 % |
| Autres établissements | 218 | 246 | 28 | 13 % | 5 % |
| Total de l'enseignement supérieur | 2 160 | 2 680 | 520 | 24 % | 100 % |

Source : Cour des comptes d'après les données de la DEPP

Des efforts récents ont été mis en œuvre pour améliorer l'accueil de ces bacheliers dans des filières davantage conformes à leurs aspirations et à leur réussite, avec la mise en place en 2013 de quotas de bacheliers professionnels en STS et de bacheliers technologiques en IUT. La loi ORE renforce ces efforts. Des marges de progrès existent encore cependant dans la mobilisation des différents instruments.

1 - Des bacheliers professionnels encore orientés par défaut en licence

Le nombre de bacheliers professionnels a très fortement crû ces dernières années sous l'effet notamment de la réforme de la voie professionnelle de 2008. Or, alors même que la grande majorité de ces bacheliers souhaitent poursuivre leurs études en STS, la création de places dans ces formations a été beaucoup plus faible. Ainsi, entre 2000 et 2017, le nombre de places dans cette filière n'a augmenté que de 18 000 (soit une hausse de 7 %) alors que le nombre de bacheliers professionnels a augmenté de 86 000 (soit une hausse de 95 %). En conséquence, si plus de 80 % des bacheliers professionnels qui choisissent de poursuivre leurs études supérieures ont souhaité s'orienter en STS entre 2014 et 2016, seuls 66 % sont parvenus à accéder à cette formation sélective, également demandée par les bacheliers généraux et surtout technologiques.²¹⁵ Les autres se sont soit orientés par défaut en licence, comme c'est le cas de 7 000 d'entre eux en 2016, soit ont renoncé à l'enseignement supérieur.

²¹⁵ Note d'information du SIES, 19 juillet 2019, *Le devenir des bacheliers professionnels qui poursuivent des études*. Seule la moitié des 14 000 bacheliers professionnels inscrits en première année de licence avaient choisi cette formation comme premier vœu.

Le manque de place pour les bacheliers professionnels en STS pose plusieurs problèmes. En premier lieu, leur taux de réussite en licence est extrêmement faible (3,4 % en 3 ans²¹⁶) comparé à celui relativement élevé au BTS (la moitié des bacheliers professionnels orientés en STS obtiennent leur BTS en 2 ou 3 ans). En deuxième lieu, les bacheliers professionnels qui renoncent à l'enseignement supérieur faute de proposition en STS ont une probabilité d'emploi moins élevée. Celle-ci est effet de 54 %²¹⁷ contre 64 % lorsque ces bacheliers sont diplômés d'un BTS²¹⁸. En dernier lieu, cette orientation contrainte vers l'échec en licence constitue une perte sèche non négligeable pour les finances publiques. Ainsi, pour l'année 2016, le coût net de l'orientation subie en licence des 7 000 bacheliers professionnels qui avaient demandé un STS s'élève à environ 35 M€²¹⁹, sans compter les coûts difficilement mesurables engendrés par une réorientation²²⁰ et un retard d'entrée sur le marché du travail.

Il serait donc à la fois plus respectueux du projet de ces bacheliers et plus profitable pour leur insertion professionnelle de mieux allouer les capacités en STS plutôt que de les orienter par défaut à l'université. Afin de remédier à ce problème, le gouvernement a utilisé plusieurs leviers : l'augmentation des quotas de bacheliers professionnels en STS, la création de places supplémentaires en STS (3 700 en 2018) et la création de classes passerelles. Le MESRI élabore actuellement un projet de création de nouvelles filières courtes. Toutefois, ces mesures apparaissent insuffisantes au regard des 5 000 bacheliers professionnels qui, à la rentrée 2018, étaient encore orientés par défaut à l'université²²¹.

Les quotas n'ont pas pour l'instant l'effet escompté. La part des bacheliers professionnels en STS est resté stable entre 2017 et 2018²²² alors que l'objectif des quotas est d'élever leur proportion parmi les élèves de ces formations. La situation s'est détériorée en 2019. Comme l'indique le Comité éthique et scientifique de Parcoursup dans son rapport de 2020, le nombre de bacheliers professionnels ayant accepté une proposition en STS a diminué de près de 3 % par rapport à 2018 en raison d'un volontarisme insuffisant pour appliquer les quotas. La poursuite de l'augmentation des quotas doit, par ailleurs, s'accompagner d'une réflexion sur l'encadrement de ces classes. La modification de leur composition au profit d'une plus grande part de bacheliers professionnels pourrait en effet s'accompagner d'une affectation dans ces formations de professeurs de lycée professionnels, souvent écartés au profit de professeurs certifiés ou agrégés de l'enseignement général et technologique alors qu'ils sont mieux préparés à enseigner devant les bacheliers professionnels. Il pourrait être aussi envisagé d'étendre le dispositif « oui si » aux classes de STS au profit des bacheliers professionnels.

Par ailleurs, le dispositif de classes passerelles créé en 2018 pour accueillir les bacheliers professionnels apparaît peu attractif aux yeux de ces lycéens compte tenu du faible taux de remplissage de ces classes. Il est également particulièrement coûteux pour les finances publiques (3 000 € par étudiant) car il implique le financement d'une année d'étude

²¹⁶ DEPP, Repères et références statistiques 2019, chiffre pour l'année 2013, p 255.

²¹⁷ Note d'information du SIES du 19 juillet 2019, Le devenir des bacheliers professionnels qui poursuivent des études.

²¹⁸ 63 % dans la section production et 64 % dans la section service. Source : DEPP, note d'information du 18 septembre 2018.

²¹⁹ Sur la base d'un coût par étudiant de 5 000 € en première année (voir Annexe n° 5) et d'un taux d'échec de 96 %.

²²⁰ 50 % des bacheliers professionnels ayant entamé une formation initiale dans l'enseignement supérieur sortent sans diplôme.

²²¹ Sur la base de 9800 bacheliers professionnels inscrits en L1 en 2018 et un taux d'orientation par défaut de 50 %, l'absence de hiérarchisation des vœux sur Parcoursup ne permettant plus de savoir si une orientation a lieu par défaut.

²²² Selon le SIES (« Les étudiants en sections de technicien supérieur en 2018-2019, février 2019 »), le taux de bacheliers professionnels en STS a diminué entre 2017 et 2018, passant de 30,3 % à 29,8 % en 2018. Selon la DEPP (Repères et références statistiques 2019), ce taux a légèrement augmenté, passant de 30,2 % à 31 %. Toutefois, les chiffres de la DEPP incluent pour l'année 2018 le nouveau dispositif des classes passerelles, constituées en majorité de bacheliers professionnels, qui ne sont pas des STS.

supplémentaire pour les élèves qui y sont scolarisés, ces derniers intégrant la première année de STS à la fin de ce dispositif. Aussi, le maintien du système de classe passerelle doit être conditionné à une évaluation de son efficacité pédagogique. Dans le cas contraire, il serait plus respectueux du projet des bacheliers professionnels et moins coûteux pour les finances publiques de créer directement des places en STS pour accueillir ces lycéens.

Enfin, si la création de places supplémentaires en STS est pertinente au regard de la progression constante du nombre de bacheliers professionnels qui souhaitent poursuivre dans l'enseignement supérieur, elle doit s'accompagner d'une réflexion menée dans chaque académie par les recteurs sur la répartition des capacités d'accueil au sein des filières STS. En effet, si certaines d'entre elles connaissent un fort taux de pression, d'autres demeurent peu attractives et ne remplissent pas leurs classes. Ainsi, il existait en 2018 près de 18 000 places vacantes en STS, et environ 250 de ces formations affichaient un taux de remplissage inférieur à 50 %. Cette réallocation des places existantes nécessite un travail fin exercé par le recteur au niveau local.

En définitive, il demeure possible de mieux mobiliser l'ensemble des outils – quotas, réallocation de places au sein des STS voire création de places en cas de tensions réelles – afin qu'aucun bachelier professionnel ne puisse être contraint d'être orienté à l'université ou décide de ne pas continuer dans l'enseignement supérieur faute de places dans les formations qui lui sont les plus adaptées²²³.

2 - Poursuivre l'ouverture des IUT aux bacheliers technologiques

Les bacheliers technologiques ne représentaient encore à la rentrée 2018 que 32,5 % des effectifs des IUT, un nombre en faible augmentation ces dernières années²²⁴ malgré une volonté politique ancienne d'augmenter cette proportion²²⁵. Or, environ la moitié des bacheliers technologiques orientés en licence avaient demandé un IUT ou une STS²²⁶, alors que le taux de réussite des bacheliers technologiques n'est que de 15 % à 20 % en licence contre 68 % en IUT.

Face au constat des difficultés d'accès des bacheliers technologiques en IUT, le gouvernement s'est également efforcé, comme pour les STS, de créer davantage de places et d'augmenter les quotas de bacheliers technologiques. Alors que les effectifs d'IUT ont stagné entre 2000 et 2017, 3 300 places supplémentaires ont été créées en IUT à la rentrée 2018 (+6,9 %), tendance qui se poursuit en 2019 (+1 093 places).

Contrairement aux quotas de bacheliers professionnels en STS, les quotas ont eu un effet positif puisque le nombre de bacheliers technologiques admis en IUT a augmenté de 2 200 à la rentrée 2018 et que la part des bacheliers technologiques dans l'effectif global a progressé de 29,4 % en 2017 à 31,5 % en 2018, soit une hausse de deux points.

²²³ 67 % des bacheliers professionnels qui ne sont pas reçus en STS n'avaient pas émis d'autres vœux dans l'enseignement supérieur et s'orientent donc sur le marché du travail, où leur taux d'emploi est beaucoup plus faible qu'avec un BTS.

²²⁴ 28 % en 2008.

²²⁵ Le décret du 17 mars 2008 entérine l'admission de droit en IUT pour les élèves ayant obtenu une mention « très bien » ou « bien » au bac technologique et dont le champ professionnel est en cohérence avec le département d'IUT demandé. L'article 33 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche prévoit la fixation par les recteurs d'un pourcentage minimal de bacheliers technologiques et professionnels respectivement dans les IUT et les STS.

²²⁶ DUTERCQ, Yves, MICHAUT, Christophe, TROGER, Vincent, *Politiques et dispositifs d'orientation : un bilan international*, Cnesco, 2018 : En 2011, parmi les nouveaux inscrits de licence, 51 % des bacheliers technologiques avaient postulé dans une autre formation mais n'ont pas été retenus.

Au final, l'accueil des bacheliers technologiques et professionnels dans l'enseignement supérieur est en voie d'amélioration grâce à une gestion des capacités d'accueil des différentes filières qui prend davantage en compte leurs spécificités. Ces efforts doivent être accentués compte tenu du nombre de bacheliers professionnels qui se trouvent encore orientés par défaut en licence et de la faible part de bacheliers technologiques en IUT.

III - Des dispositifs d'aide à la réussite aux effets encore faibles

Lors du recrutement des étudiants à l'université, l'inscription du candidat peut être conditionnée au suivi de modules d'accompagnement pour l'aider à réussir, lorsque ses compétences, au regard de son dossier, ne semblent pas permettre sa réussite dans la formation souhaitée. Socle de la réussite des étudiants les plus fragiles, ces dispositifs dits « oui si » sont financés par le ministère au regard des besoins exprimés par les universités qui s'engagent à les déployer. La loi ORE dispose en son article 1^{er} que « les établissements communiquent chaque année au ministre chargé de l'enseignement supérieur des statistiques, qui sont rendues publiques, sur le suivi et la validation de ces parcours et de ces dispositifs ».

A - Des dispositifs d'aide à la réussite peu déployés et peu suivis

Afin de déterminer les dotations destinées à financer les dispositifs d'aide à la réussite, le MESRI a recensé les offres de formation des universités *via* les rectorats, que celles-ci prennent la forme d'un élargissement de dispositifs existants ou d'une création de nouveaux dispositifs dès la rentrée 2018. En 2019, les crédits accordés en 2018 ont été reconduits voire augmentés en tenant compte des nouvelles offres transmises par les établissements (cf. *supra*).

1 - Des crédits « oui si » élevés pour les universités attentives à la réussite de leurs étudiants

Le dispositif « oui si » doit permettre d'aider l'ensemble des étudiants à réussir leur cursus universitaire. Or, comme l'attribution de crédits pour ces dispositifs est réalisée selon les demandes des universités, les plus attentives à la réussite de leurs étudiants ont formalisé les besoins les plus élevés²²⁷, même si elles connaissent les taux d'échec les plus faibles.

Parmi les huit universités ayant obtenu une dotation « oui si » par étudiant en échec la plus élevée, la plupart ont déjà déployé des dispositifs aidant leurs étudiants à mieux réussir puisqu'elles obtiennent des valeurs ajoutées positives ou proches de zéro, ce qui reflète une capacité déjà éprouvée à faire réussir des publics qui *a priori* ne disposent pas des pré requis nécessaires. À l'inverse, les dix universités ayant obtenu le plus faible financement par étudiant en échec ont des valeurs ajoutées négatives, hormis l'université de Corse qui a bénéficié de

²²⁷ Les universités qui sont attentives à la réussite de leurs étudiants sont celles qui obtiennent les « valeurs ajoutées » les plus élevées pour des étudiants ayant réalisé la totalité de leur formation en licence dans la même université. La valeur ajoutée reflète la capacité de l'université à faire réussir des étudiants plus fragiles. Calculée par le ministère, la valeur ajoutée permet de situer une université par rapport à la moyenne nationale de la réussite en licence une fois les effets suivants pris en compte : sexe, baccalauréat (âge d'obtention, série, mention), catégorie socioprofessionnelle des parents et discipline d'inscription en L1.

financements importants par ailleurs²²⁸. Paris 2, université accueillant 4 % de bacheliers technologiques et professionnels alors que la moyenne nationale s'élève à 15,4 %, n'a exprimé aucune demande de financement « oui si » en 2018. Pour autant, sa capacité à faire réussir ses étudiants apparaît assez faible au regard d'une valeur ajoutée de - 6,9 en licence²²⁹.

Tableau n° 13 : les dix universités au montant « oui si » le plus élevé par étudiant inscrit depuis 2013 dans la même université et n'ayant pas réussi sa licence en 3 ou 4 ans

| Université | Taux de réussite observé | Valeur ajoutée | % bac techno | % bac pro | Montant par élève en échec 2018/19 | Montant par élève en échec 2019/20 | Évolution du montant |
|---|--------------------------|----------------|--------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| Institut Champollion | 61,8 | 6,2 | 16,4 | 4,1 | 2 107 | 2 740 | 30 % |
| Lyon 1 | 49,3 | - 4,0 | 10,6 | 2,2 | 1 681 | 2 084 | 24 % |
| St Etienne | 61,3 | 8,5 | 13,1 | 7,8 | 1 441 | 1 921 | 33 % |
| Toulouse 3 | 57,2 | 1,5 | 8,2 | 2,4 | 1 438 | 1 449 | 1 % |
| Marne La Vallée | 69,7 | 11,5 | 9,2 | 1,9 | 1 314 | 1 996 | 52 % |
| Pau | 64,4 | 6,5 | 7,8 | 3,2 | 1 140 | 1 380 | 21 % |
| Guyane | 41,0 | 11,6 | 30,5 | 21,3 | 1 135 | 1 313 | 16 % |
| Bretagne sud | 65,5 | 6,0 | 9,4 | 3,2 | 1 032 | 1 578 | 53 % |
| Paris 5 | 52,5 | - 0,8 | 10,3 | 3,0 | 991 | 1 157 | 17 % |
| Rennes 1 | 63,7 | - 1,5 | 2,4 | 0,8 | 988 | 1 328 | 34 % |
| Moyenne pour l'ensemble des universités | 56,7 | 0,8 | 10,4 | 5,0 | 620 | 807 | 30 % |

Source : Cour des comptes d'après les données MESRI/SIES (méthode 3) et de la DGESIP

Le contraste de situation entre des universités désireuses de poursuivre et améliorer leur action pour faire réussir tous les étudiants et des universités qui ont moins d'appétence pour le sujet et ont, en conséquence, demandé peu de financements à cet effet, est un sujet dont le ministère devrait s'emparer.

²²⁸ Cf. Annexe n° 16 pour la totalité du classement.

²²⁹ Ce chiffre montre que la qualité des étudiants qu'elle accueille devrait lui permettre d'obtenir de meilleurs résultats, même si Paris 2 déclare obtenir un taux de réussite plus important qu'attendu en droit et en économie pour des étudiants identifiés comme fragiles et bénéficiant de dispositifs d'aide à la réussite spécifiques.

2 - L'absence de dispositifs « oui si » dans certaines universités

Les universités ont transmis aux rectorats l'estimation de leurs besoins financiers pour mettre en place des dispositifs d'aide à la réussite. Or, certaines d'entre elles ont uniquement reconduit des dispositifs de remédiation qui existaient déjà car créés dans le cadre de plans ministériels précédents, et qui étaient donc préalablement financés.

Le plan réussite en licence de 2007

Le plan réussite en licence (PRL) lancé en 2007 par le gouvernement avait pour objectif d'augmenter le taux de réussite des étudiants en améliorant leur orientation, leurs compétences et l'accompagnement dans leur projet, et ce dès le lycée. À cette fin, plusieurs dispositifs étaient prévus : augmentation de cinq heures du volume hebdomadaire en L1, réduction des groupes de travaux dirigés ou encore évolution des modes d'évaluation.

La ministre chargée de l'enseignement supérieur observait en mars 2013 que l'effort de financement du PRL avait « en réalité plutôt servi de rustine pour colmater les déficits des universités »²³⁰, alors que les dispositifs prévus avaient été peu mis en place, et que l'identification et le suivi des crédits PRL n'avaient pas été réalisés de manière égale par toutes les universités.

Le défaut de suivi des crédits du PRL, identifié dans les rapports produits tant par l'IGAENR²³¹ en 2010 que par la Cour des comptes²³² en 2012, est à nouveau observé dans le cadre de la mise en œuvre de la loi ORE.

Le déploiement des dispositifs de remédiation a nettement progressé depuis la loi ORE puisque 94 % des universités ont déclaré en avoir déployé un alors qu'elles étaient moins de la moitié l'année précédente. Mais au sein de ces universités, toutes les formations non sélectives n'ont pas mis en place de dispositif « oui si ». Ainsi, à l'échelle de la formation, seules 55 % d'entre elles ont déployé un dispositif d'aide à la réussite en 2018-2019 (contre 27 % l'année précédente)²³³.

Certaines universités ont demandé le financement de dispositifs de remédiation dans le cadre des parcours « oui si » alors qu'ils existaient avant la loi ORE. Au sein des 26 universités ayant mis en place une aide à la réussite avant la loi ORE, et alors que le MESRI en attendait une extension, une amélioration ou une généralisation, seules 16 ont étendu le dispositif à 67 nouvelles formations en 2018-2019. Parmi les dix restantes, beaucoup ont mentionné dans leurs demandes de crédits « oui si » des tutorats, parrainages, parcours d'accueil ou soutien en français, sans référence à une quelconque amélioration. En outre, cinq universités²³⁴ ont déclaré n'avoir déployé aucun dispositif « oui si » en 2018-2019. Pourtant, ces dernières ont bénéficié de 1,32 M€ à ce titre pour l'année 2018-2019, dont l'université de Lorraine qui a obtenu 0,94 M€. En 2019-2020, elle a déclaré au rectorat poursuivre ces dispositifs et en ajouter d'autres, obtenant 0,29 M€ complémentaires.

²³⁰ Compte-rendu de la commission des affaires culturelles et de l'éducation, séance du 26 mars 2013.

²³¹ IGAENR, note relative à la mise en œuvre du plan réussite en licence de juillet 2010.

²³² Cour des comptes, *Rapport public annuel, La réussite en licence : le plan du ministère et l'action des universités*, La Documentation française, février 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

²³³ Cour des comptes d'après les réponses de 62 universités ayant répondu à la question sur la mise en place de dispositifs de remédiation posée dans le cadre de l'enquête menée par la Cour.

²³⁴ Parmi ces cinq universités, les universités technologiques de Troyes et Paris Dauphine n'ont pas bénéficié de crédits « oui si ». À l'inverse, les universités de Lorraine, Paris 3 et Poitiers en ont bénéficié.

L'exploitation des demandes de crédits « oui si » exprimées par les universités aurait dû conduire à ne pas accorder ou renouveler les financements de ces dispositifs. Ainsi, lorsque certaines universités ne transmettent pas au ministère l'emploi des crédits « oui si » accordés la première année et n'envoient aucune demande pour 2019-2020, les dotations ont été reconduites en totalité pour les cinq universités et centre universitaire concernés (Antilles, Corse, Polynésie française, Nouvelle Calédonie et Mayotte²³⁵). La Cour s'interroge sur l'absence de réduction voire de suppression de ces crédits, l'objectif de la loi n'étant pas de financer les universités mais d'aider les étudiants à mieux réussir. Pourtant, si on prend l'exemple de l'université des Antilles, l'enjeu de la réussite en licence en trois ou quatre ans est important puisqu'elle enregistre un taux de réussite de 25,9 %²³⁶ alors qu'il devrait se rapprocher du taux simulé de 39,7 %²³⁷. Malgré l'absence de réponse aux relances du MESRI, cette université a obtenu la reconduction d'une enveloppe de 0,28 M€ en 2019-2020.

Et même lorsque le rectorat précise au ministère qu'une université n'a pas utilisé les crédits « oui si » pour les dispositifs annoncés, l'enveloppe est reconduite voire augmentée. L'université de Franche-Comté²³⁸ a ainsi obtenu 0,37 M€ pour 2019-2020²³⁹. Cependant, le rectorat a demandé de poursuivre le financement de ces dispositifs pour ne pas suspendre l'effort de l'établissement. Cette université a transmis tardivement au rectorat un bilan quantitatif des dispositifs mis en place, sept sur neuf ayant été finalement déployés. Le MESRI a indiqué que cette situation est unique et identifiée, et qu'il s'agit d'un cas exceptionnel.

Le MESRI devrait mettre en place les outils lui permettant de s'assurer que ces crédits sont employés pour atteindre les objectifs de la loi ORE, et, à défaut, les redéployer.

3 - Un faible nombre d'étudiants acceptant une proposition « oui si »

Dans l'esprit de la loi ORE, les étudiants « oui si » doivent avoir été identifiés sur la plateforme Parcoursup par la commission d'examen des vœux (CEV) au moment où ils reçoivent les propositions d'acceptation. La plupart des CEV ont retenu en « oui si » les étudiants les moins bien classés, essentiellement des bacheliers professionnels ou technologiques auxquels ont été appliqués des bonus très inférieurs à ceux accordés aux bacheliers généraux lors des opérations de classement²⁴⁰. Néanmoins, certaines formations ayant déjà déployé des dispositifs d'accompagnement personnalisé auparavant, comme à Rennes 1, ont appliqué une méthode plus fine : les CEV ont inscrit en « oui si » uniquement les élèves ayant obtenu entre 8 et 10 de moyenne dans le classement final, considérant que seuls ces étudiants pouvaient réellement tirer un bénéfice de ces dispositifs.

²³⁵ Les universités de Polynésie française et de Nouvelle-Calédonie ainsi que le CUF de Mayotte ont rendu compte de l'emploi de leurs crédits « oui si » à la Cour.

²³⁶ Taux de réussite calculé selon la méthode 3 du MESRI, c'est-à-dire qu'elle intègre uniquement les néo-bacheliers qui, s'étant inscrits en L1 dans l'établissement, se sont réinscrits dans l'établissement les deux années suivantes ou bien qui sont sortis du système universitaire en troisième année.

²³⁷ Le taux simulé est calculé par le MESRI/SIES pour chaque établissement. Il correspond à la réussite qu'on pourrait observer pour l'université si la réussite des différentes catégories d'étudiants était identique à la réussite nationale pour ces mêmes catégories, définies par les critères suivants : sexe, âge du baccalauréat, ancienneté d'obtention du baccalauréat, série du baccalauréat, mention obtenue, catégorie socioprofessionnelle des parents, discipline d'inscription en L1.

²³⁸ L'université de Franche-Comté est nommée université de Besançon dans les tableaux de restitutions financières.

²³⁹ Alors que le rectorat a précisé au ministère qu'il « n'a que très peu de visibilité sur ce qui a effectivement été fait en 2018-2019 ».

²⁴⁰ Par exemple, une formation de l'université d'Aix-Marseille a appliqué un bonus de 1 à 3 pour les bacheliers généraux, de 0,5 à 1 pour les bacheliers technologiques et de 0,25 à 0,5 pour les bacheliers professionnels.

La première année de mise en place de Parcoursup, plusieurs formations ont décidé de ne pas tenir de CEV pour protester contre un système jugé sélectif. Elles n'ont donc pas identifié d'étudiants « oui si ». Ce fut le cas à l'université Rennes 1, avec un déploiement dans trois composantes sur neuf, et à l'université d'Avignon dans deux licences sur 18 seulement. L'université de Lorraine, quant à elle, a indiqué n'avoir déployé aucun parcours « oui si » « principalement du fait des mouvements étudiants qui ont affecté le fonctionnement de l'établissement en 2018 au cours du processus d'adoption de la loi ». Au total, cette année-là, 16 134 étudiants identifiés « oui si », soit 5,3 % des étudiants admis en L1, ont accepté la formation souhaitée à condition de suivre des enseignements complémentaires sans incidence sur la durée d'études (« oui si » de catégorie 1) ou avec augmentation de la durée d'études (« oui si » de catégorie 2).

En 2019-2020, 807 formations, soit 33 % des formations en licence sur Parcoursup, ont proposé à 172 260 candidats une proposition d'admission à condition de suivre un dispositif « oui si »²⁴¹. Seuls 22 205 ont accepté cette proposition dans 771 formations. Ce taux de 13 % d'acceptation pourrait indiquer que l'étudiant préfère toujours rejoindre une formation pour laquelle il reçoit une proposition d'admission sans « oui si ». Ainsi, l'université Paris 2 qui proposait pour la première fois d'accueillir des étudiants « oui si » en 2019²⁴², n'en aura aucun. Le cursus ayant le plus proposé ce dispositif est la filière STAPS, à l'opposé de la PACES qui est celle qui en a le moins proposé.

4 - Des étudiants détectés « oui si » ne suivant pas les modules

Parmi les étudiants ayant accepté en 2018 un parcours « oui si », seuls 85 % se sont présentés à l'université à la rentrée. Le code de l'éducation prévoit que l'étudiant accepté en « oui si » a l'obligation de suivre le « dispositif d'accompagnement pédagogique ou un parcours de formation personnalisé proposé par l'établissement pour favoriser sa réussite. Le refus par le candidat de cette proposition de l'établissement vaut renonciation à l'inscription dans la formation sollicitée²⁴³ ». Cependant, parmi les 53 universités ayant déclaré un dispositif « oui si »²⁴⁴ en 2018, 11 n'ont pas obligé leurs étudiants identifiés « oui si » sur Parcoursup à s'inscrire dans les dispositifs de remédiation.

En outre, la plupart des étudiants s'étant inscrits dans ces parcours se sont montrés peu assidus mais 30 universités ont indiqué ne pas sanctionner les étudiants absents malgré l'obligation de suivre ce cursus²⁴⁵. La première année de mise en place des « oui si », l'université d'Évry a relevé un taux de présence variant de 2,5 % à 34,44 % selon les formations, conduisant à un coût moyen par étudiant « oui si » présent à 1 764 €. Pour expliquer ce faible taux de présence, la moitié des étudiants a indiqué que les cours étaient trop tardifs et le quart une incompatibilité d'éloignement géographique. Finalement, l'université d'Évry a décidé en cours d'année universitaire d'ouvrir le dispositif à l'ensemble des étudiants de L1 sur volontariat, quel que soit leur niveau. Si cette orientation a permis d'améliorer les taux de présence, elle ne répond pas aux objectifs de la loi ORE.

²⁴¹ Source : Parcoursup 2019.

²⁴² Huit étudiants « oui si » en droit et sept en économie gestion.

²⁴³ Art. D. 612-1-13. – I introduit par le décret n° 2018-172 du 9 mars 2018 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation.

²⁴⁴ Enquête de la Cour des comptes auprès des universités.

²⁴⁵ Enquête de la Cour des comptes auprès des universités.

Par ailleurs, certaines formations ont estimé ne pas pouvoir distinguer de manière efficace les étudiants ayant besoin d'un suivi personnalisé à partir des seuls dossiers de candidature. Elles n'ont pas identifié les étudiants pouvant bénéficier d'un parcours de remédiation sur la plateforme, mais uniquement lorsqu'ils se sont inscrits à l'université, en leur faisant passer des tests ou au regard des premiers résultats obtenus lors des contrôles. Ces étudiants, au sens strict de la loi ORE, ne sont pas considérés comme des étudiants « oui si », même si l'objectif est identique. Leur nombre est difficile à déterminer car les chiffres transmis par les universités lors de l'enquête menée par la Cour sont incohérents²⁴⁶.

La mise en œuvre de la loi ORE nécessite un suivi précis de tous les étudiants bénéficiant d'un dispositif d'aide à la réussite, qu'ils aient été détectés sur Parcoursup ou non. Par ailleurs, la totalité des étudiants « oui si » doivent être inscrits dans ces dispositifs, quitte à ce qu'ils les quittent par la suite s'ils n'en ont pas besoin.

5 - Un risque de redondance avec l'action « nouveaux cursus universitaires »

En 2017 et dans le cadre du plan étudiants, le ministère chargé de l'enseignement supérieur a lancé un appel à projets au titre du Plan d'investissement d'avenir (PIA3) intitulé « nouveaux cursus à l'université » (NCU). Il appelle à la « mise en œuvre de dispositifs innovants et performants permettant d'accompagner tous les publics vers la réussite [...] aussi bien par des dispositifs d'orientation active permettant aux étudiants de comprendre les caractéristiques des formations et leurs prérequis que par des parcours de formation plus individualisés ». Décidée avant la loi ORE, cette action poursuit l'un des objectifs du Plan Étudiants : favoriser la réussite de tous les étudiants grâce à la mise en place au cours du premier cycle de dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours de formation personnalisés tenant compte de la diversité et des spécificités des publics étudiants accueillis par les établissements d'enseignement supérieur. Certains de ces projets sont extrêmement proches des parcours « oui si » voire reprennent et améliorent des dispositifs de remédiation antérieurs.

Parmi les 57 universités ayant déclaré avoir mis en place un dispositif « oui si » en 2018, 38 ont également déclaré participer à un projet NCU²⁴⁷. Le risque de recoupement et de superposition des dispositifs « oui si » et NCU est donc important, même si l'appel à projets mentionne que « les financements attribués au titre de l'action viendront en addition des moyens récurrents dont disposent les candidats sans effet de substitution de la part des établissements ». Les 36 établissements d'enseignement supérieur ou groupements d'établissements lauréats, qui représentent au total 48 universités, ont obtenu un financement total de 325,9 M€ sur dix ans. Le suivi de l'action NCU par l'ANR pourrait être difficile en raison de ces recoupements.

Concernant le processus de sélection, il semble inadapté dans le cadre d'une stratégie globale de réussite de tous les étudiants car il conduit à ne pas offrir des chances égales de réussite à tous les étudiants. Néanmoins, la Cour constate que le montant moyen obtenu sur une année avec l'action NCU est plus de trois fois inférieur à celui obtenu avec le dispositif « oui si » du MESRI²⁴⁸. De plus, le cadre spécifique du PIA favorise l'excellence des dispositifs

²⁴⁶ Sur 40 universités annonçant un total de 45 460 étudiants inscrits en parcours de remédiation, 22 proposent une licence de droit avec dispositif de remédiation. Or, seules 15 de ces 22 facultés ont pu transmettre le nombre d'étudiants inscrits en parcours de remédiation. Ces données apparaissent donc incohérentes et sont difficilement exploitables.

²⁴⁷ Enquête de la Cour des comptes auprès des universités.

²⁴⁸ Les lauréats du NCU ont obtenu en moyenne 90 527 € par an et par lauréat, montant inférieur aux 330 128 € annuels obtenus en moyenne par chaque université en crédits budgétaires « oui si ».

retenus puis déployés car le renouvellement de leur financement est soumis au contrôle d'un jury international après trois puis six années, ce qui n'est pas le cas des dispositifs « oui si ». Aussi, l'impératif d'essaimage sur un site et/ou au sein d'un réseau qui constitue l'un des critères de sélection, doit être respecté afin que les dispositifs les plus efficaces s'étendent à l'ensemble du territoire et des filières.

B - Une amélioration de la réussite pour l'instant difficile à mesurer

Le plan réussite en licence (PRL) de 2007 avait pour objectif de réduire de moitié le taux d'échec en première année de licence en cinq ans. Étant donné que les taux de passage de la première à la deuxième année de licence ne sont établis que depuis 2011, il est difficile de mesurer l'impact du PRL sur cet unique critère. Néanmoins, le PRL a probablement permis de maintenir un taux de réussite en licence en trois ou quatre ans stable entre 2009 et 2016 malgré une augmentation de la part de bacheliers technologiques et professionnels inscrits en L1.

1 - Une mesure de la réussite appelée à évoluer mais difficile à restituer

Dès juin 2018, le MESRI a lancé une enquête auprès des universités pour connaître les dispositifs « oui si » déployés. Face aux difficultés à recueillir des données cohérentes, le ministère a demandé en mai 2019 à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de mener une mission d'analyse et de suivi sur la mesure de la réussite étudiante au regard de la mise en œuvre de la loi ORE²⁴⁹. L'étude menée par l'IGAENR met à jour la nécessité d'adapter l'indicateur de réussite au regard des nouveaux parcours proposés, notamment ceux qui permettent de réaliser la première année de licence en quatre ans. Cette possibilité, qui existait déjà avant la loi ORE, a été multipliée par trois en 2018²⁵⁰.

Le MESRI a également lancé une étude visant à définir les indicateurs de suivi de la loi ORE à l'avenir. Ce travail propose notamment de mesurer le taux de réussite selon la durée d'études de l'étudiant et d'opérer une distinction entre les parcours sans condition, les parcours « oui si » sans allongement de durée et les « oui si » avec allongement de durée. Aucun indicateur ne vise à distinguer les catégories de dispositifs (renforcements disciplinaires, méthodologiques, compétences transversales, etc.) ayant un impact effectif sur la réussite. Le MESRI prévoit d'aboutir sur la refonte des indicateurs de réussite au printemps 2020.

Pour que l'efficacité des dispositifs « oui si » déployés puisse être mesurée, les universités doivent identifier leurs étudiants « oui si » en fonction du type de dispositif suivi et de leur profil. Mais cet objectif apparaît difficile à atteindre en raison d'outils de mesure de la réussite, telle que définie actuellement, inefficaces dans la plupart des universités car inadaptés ou non utilisés. L'inspection a d'ailleurs constaté ne pouvoir calculer d'indicateurs fiables pour son rapport qu'à partir des données de huit à 20 universités selon les indicateurs²⁵¹. En fait, même lorsque les universités disposent d'un outil pour inscrire administrativement les étudiants

²⁴⁹ Lettre de mission du 10 mai 2019.

²⁵⁰ L'enquête menée par la Cour auprès des universités montre que 59 formations proposaient des formations en deux années pour la L1 en 2017-2018, et qu'elles ont été 196 en 2018-2019.

²⁵¹ L'IGAENR observe que : « la qualité et la complétude des données figurant dans les systèmes d'information [des universités], les modalités d'organisation de leurs contrôles des connaissances et les contrôles de cohérence menés, ont amené [l'inspection] à ne pas retenir toutes les données qui lui ont été transmises ».

comme suivant un dispositif d'accompagnement personnalisé, la plupart d'entre elles ne l'ont pas fait. Cette absence d'inscription montre que, dès le départ, ces établissements n'ont pas mis en place au niveau administratif des outils de suivi efficaces, si bien qu'ils peuvent difficilement en rendre compte au ministère. Parmi les 43 universités ayant déclaré suivre ses inscrits « oui si »²⁵², moins de la moitié a transmis le nombre des « oui si » inscrits en droit et, parmi elles, seulement 16 disposaient des résultats qu'ils ont obtenus à l'issue du premier semestre.

S'il est nécessaire de mesurer l'atteinte de l'objectif terminal de la loi ORE, ces indicateurs ne seront fiables qu'avec la définition de règles de calcul harmonisées et des outils informatiques efficaces.

2 - Des premiers résultats hétérogènes

Dans son rapport de juillet 2019, l'IGAENR a constaté une légère augmentation du taux de réussite global des néo-bacheliers entre le premier semestre 2017-2018 et le premier semestre 2018-2019 (+1,4 %), s'établissant à un taux global de 46,8 % pour les 26 983 néo-bacheliers de l'échantillon présents à l'examen du premier semestre 2018²⁵³. Parmi eux, 52,3 % des bacheliers généraux ont validé leur semestre (+ 0,8 %), 15,8 % des bacheliers technologiques (+ 0,5 %) et 8,4 % des bacheliers professionnels (+ 1,6 %). Néanmoins, il est difficile de conclure, du fait de la faiblesse de l'échantillon, notamment pour les bacheliers professionnels, et les difficultés méthodologiques rencontrées. Dans son enquête réalisée auprès des universités, la Cour a relevé une amélioration globale de 1 % du taux de réussite au premier semestre²⁵⁴.

Cette mesure globale de la réussite ne rend toutefois pas compte de l'efficacité des dispositifs de remédiation déployés étant donné le faible nombre d'étudiants y étant inscrits. L'IGAENR a observé un taux de réussite global des étudiants en parcours aménagé (« oui si » et hors « oui si ») de 26,7 % pour 942 étudiants présents dans 12 universités. Elle observe que ce taux est « significativement supérieur à celui des bacheliers technologiques et professionnels » et en conclut que ces dispositifs sont un facteur qui facilite la réussite étudiante. Dans son enquête, la Cour n'a pas distingué les baccalauréats d'origine mais a distingué les taux de réussite en 2018 entre les étudiants en parcours aménagé et les étudiants dans les filières de droit, de psychologie et de STAPS²⁵⁵.

²⁵² Enquête de la Cour des comptes auprès des universités.

²⁵³ L'IGAENR a travaillé sur le taux de réussite au premier semestre car le taux de réussite en licence 2018-2019 n'était pas disponible à la date de rédaction de son rapport.

²⁵⁴ 84 % de réponses complètes à l'enquête.

²⁵⁵ Ces taux ont été calculés hors parcours aménagé quel que soit le type de « oui si » déployé, que la durée de la licence ait été allongée ou non, et que l'étudiant ait choisi uniquement des renforcements disciplinaires, ou bien qu'il ait ajouté des modules personnels, tels que des séances de sophrologie, de prise de parole ou de prise en charge de la dyslexie.

Tableau n° 14 : taux de réussite des présents à l'examen du premier semestre de L1 en 2019 dans trois filières

| Filière | Taux mesuré | Hors parcours aménagé | Avec parcours aménagé |
|---|---|-----------------------|-----------------------|
| Droit (13 universités répondantes, 10 645 inscrits) | Taux de présents à l'examen du premier semestre | 91 % | 68 % |
| | Taux de réussite en L1 | 39 % | 23 % |
| STAPS (8 universités répondantes, 4 458 inscrits) | Taux de présents à l'examen du premier semestre | 100 % | 80 % |
| | Taux de réussite en L1 | 56 % | 23 % |
| Psychologie (5 universités répondantes, 2 123 inscrits) | Taux de présents à l'examen du premier semestre | 93 % | 66 % |
| | Taux de réussite en L1 | 53 % | 67 % |

Source : Cour des comptes d'après l'enquête menée par la Cour auprès des universités

Ces chiffres semblent confirmer que les parcours aménagés favorisent la réussite pour les étudiants présents aux examens du premier semestre, sans toutefois permettre d'atteindre les taux de réussite des étudiants hors remédiation²⁵⁶. Par ailleurs, ces chiffres masquent des écarts importants de réussite entre les universités. En droit, trois universités (Dijon, Montpellier et Strasbourg) ont enregistré un taux de réussite de 0 % pour leurs étudiants en parcours aménagé, ce qui peut révéler également un déploiement trop restreint du dispositif.

Si on ne peut tirer de conclusion sur l'amélioration à long terme du taux de réussite des étudiants en licence, il apparaît toutefois que le taux de présence aux examens du premier semestre est inférieur d'au moins 20 % pour les étudiants inscrits en parcours aménagé. Ce chiffre montre que, quels que soient les aménagements apportés, les difficultés d'orientation persistent pour nombre d'étudiants et qu'une réponse spécifique doit leur être proposée.

3 - Un dispositif spécifique pour les bacheliers sans projet

Malgré l'aide à l'orientation qui peut leur être apportée au lycée et la mise en place d'un suivi personnalisé *via* les dispositifs « oui si » à l'université, une partie des étudiants ne trouvera pas sa place lors de son entrée dans l'enseignement supérieur. Après avoir déployé en 2018 un parcours d'accompagnement à la licence universitaire et à la réussite (ALLURE), l'université d'Avignon observait que, quelles que soient les actions mises en place, il était difficile de faire réussir des étudiants absents ou des étudiants présents travaillant peu. Elle considérait que, pour la plupart des étudiants, ALLURE avait essentiellement permis aux étudiants de mûrir et d'envisager un nouveau projet. L'université concluait qu'un volet orientation allait être ajouté au dispositif initial pour ces étudiants.

²⁵⁶ Le cas de la filière psychologie est à analyser à part. En effet, le département de psychologie de Paris Nanterre qui représente 27 % des inscrits de l'échantillon, a admis 72 % des candidats en parcours aménagé pour la mise en œuvre du dispositif.

Ce constat montre que de nombreux bacheliers arrivent dans le supérieur simplement parce que « le baccalauréat demeure le passeport d'entrée dans l'enseignement supérieur²⁵⁷ » mais qu'ils n'ont en réalité aucun projet établi ou bien qu'ils sont en attente de réorientation. Plutôt que les laisser suivre des enseignements classiques les menant à l'impasse et dont le coût collectif peut être estimé à 500 M€ par an selon France Stratégie²⁵⁸, plusieurs universités ont mis en place une année « sas » permettant aux jeunes étudiants de déterminer un projet puis de leur apporter les pré-requis nécessaires à leur réussite.

Le diplôme universitaire DU PaRéO de l'université Paris 5

Paris 5 a créé ce diplôme en 2015 pour remédier au décrochage en licence pour des étudiants qui « pouvaient aussi bien être des bacheliers n'ayant pas les prérequis que des bac S avec mention ». L'établissement a observé que le décrochage en L1 résulte de différents facteurs et notamment une baisse de motivation lié à un manque de perspective en termes de projet personnel et professionnel.

En 2018, l'université a décidé que les « oui si » de Paris 5 seraient une extension du diplôme PaRéO à l'ensemble des formations de l'université. Ce diplôme allie « une démarche éducative d'orientation et une remise à niveau en lien avec le projet de l'étudiant par le biais de différents parcours de spécialité ». Il vise le lycéen qui a besoin d'une année pour trouver et réussir dans sa voie et l'étudiant sans affectation ou en réorientation ou encore en situation de décrochage en DUT, en licence ou encore en CPGE. Parmi les étudiants 2017, 37 % ont poursuivi leurs études en L1, 10 % en DUT, 7 % en BTS, 19 % en écoles et 11% ont trouvé un emploi. En 2018, 305 étudiants se sont inscrits, dont un quart de bacheliers scientifiques.

Si l'objectif de ce dispositif est louable, il apparaît néanmoins que le positionnement de cette année « sas » à l'université pose question. En effet, dès qu'un problème concernant des candidats aux études supérieures apparaît, l'université est souvent sollicitée, même si les solutions proposées ne sont pas adaptées à la situation observée. Ainsi, en 2018 et à la demande du rectorat, les universités d'Évry et de Cergy se sont vu globalement accorder 185 256 € pour l'accueil de 50 bacheliers professionnels sans proposition. Mais étant donné le peu d'élèves ayant accepté de rejoindre ce dispositif, aucune des deux universités ne l'a maintenu en 2019-2020. Par ailleurs, face au désarroi de nombreux candidats aux IFSI, les universités ont ouvert 650 places « Rebond » en septembre 2020 pour les accueillir, sans toutefois savoir quelle réponse leur apporter. Selon le MESRI, les enseignements délivrés seront très variables : « renforcer les connaissances des étudiants dans le domaine de la santé, dans une optique de poursuite d'études en IFSI [mais aussi] proposer des modules de remédiation, en maths et en français par exemple ». La Cour observe que les étudiants ayant des difficultés à formaliser leur projet doivent être pris en charge mais que les solutions apportées nécessitent une concertation avec le ministère chargé de l'éducation nationale, qui dispose également de structures adaptées.

²⁵⁷ Plan étudiants.

²⁵⁸ France Stratégie, *La transition lycée-enseignement supérieur*, janvier 2017 : <http://francestrategie1727.fr/actions/la-transition-lycee-enseignement-superieur>

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Le MESRI bénéficie, pour la mise en œuvre de la loi ORE, de 823 M€ de 2018 à 2022, principalement utilisés jusqu'ici pour augmenter les capacités d'accueil et mettre en place des dispositifs d'aide à la réussite dans les universités, avec la possibilité de recruter des enseignants et des enseignants chercheurs. Cependant, malgré des objectifs bien identifiés, le suivi du MESRI de l'emploi des crédits attribués et des agents recrutés n'est pas efficace alors qu'il engage les finances publiques au-delà de 2022 pour 97,56 M€ annuels si les recrutements autorisés d'agents ont été réalisés depuis 2018.

L'accueil de l'ensemble des étudiants et l'aide à la réussite des publics les plus fragiles doivent être les objectifs premiers poursuivis par le ministère et les universités. L'emploi des crédits à d'autres fins doit cesser et conduire le ministère à doter rapidement les recteurs des moyens leur permettant de mener un dialogue de gestion efficace avec les universités. À l'inverse de ce qui s'est passé pour le plan réussite en licence, le ministère doit déployer au plus vite les indicateurs de suivi actuellement en cours de définition.

Il est désormais nécessaire de stabiliser les méthodes de répartition des moyens, d'établir des indicateurs opérationnels et de les expliquer clairement, au risque de décevoir les établissements et rendre la tâche des recteurs plus difficile encore. Il est indispensable de mener une réflexion d'ensemble pour corriger les biais observés et éviter des disparités académiques d'autant que les missions de formation sont identiques sur l'ensemble du territoire. Cet objectif devra a fortiori être atteint dans la perspective de la nouvelle gouvernance académique annoncée, appelée à être renforcée par des recteurs « délégués à l'enseignement supérieur », dont le rôle sera précisément d'occuper pleinement ce terrain en accompagnant les universités.

En matière de création des capacités d'accueil, le recteur doit mener un dialogue de gestion efficace avec les universités pour positionner les places créées dans les formations réellement en tension.

Quant à l'efficacité des dispositifs d'aide à la réussite étudiante, la Cour observe qu'ils semblent a priori efficaces dans certaines formations et qu'ils méritent un suivi attentif, conformément à l'article 1^{er} de la loi ORE.

En conclusion, l'étudiant doit être positionné par l'ensemble des universités au cœur du dispositif de la loi ORE, ainsi que voulu par le législateur.

Afin d'optimiser en terme de gestion les objectifs poursuivis par la loi, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 13. intégrer la rémunération des commissions d'examen des vœux dans le référentiel d'équivalence horaire des universités (MESRI) ;*
 - 14. définir et mettre en place une doctrine de fixation des capacités d'accueil concertée pour l'ensemble des formations du supérieur, s'appuyant sur les données Parcoursup et respectant les critères définis dans le code de l'éducation (MESRI) ;*
 - 15. intégrer dans le dialogue de gestion État-universités, sous le contrôle du recteur, des indicateurs de performance relatifs à la loi ORE, en particulier une mesure de l'efficacité des dispositifs d'aide à la réussite des étudiants (MESRI).*
-

Conclusion générale

La loi ORE a profondément transformé le système d'accès à l'enseignement supérieur dans son approche, son organisation et sa philosophie d'ensemble. Une de ses grandes caractéristiques est qu'elle fait désormais de la réussite scolaire un facteur déterminant pour intégrer toutes les formations post bac, y compris universitaires. Elle se substitue ainsi aux anciens critères d'APB liés à la géographie, à la motivation ou, le cas échéant, au tirage au sort.

La réforme a permis de renforcer le dialogue entre les lycées et les établissements d'enseignement supérieur. Elle a été menée dans des conditions d'urgence et a su répondre à des impératifs indispensables d'affectation des élèves grâce à l'investissement considérable des équipes du MESRI.

Si cette enquête intervient seulement deux années après le vote de la loi ORE et ne saurait encore en évaluer tous ses effets, elle propose d'exploiter dès à présent toutes les potentialités de cette réforme et de corriger les dysfonctionnements constatés. La fonction d'orientation dans l'enseignement secondaire doit être davantage structurée et l'articulation avec la réforme du lycée général et technologique mérite d'être améliorée, en particulier en ce qui concerne l'accompagnement des élèves par les professeurs principaux. Les données contenues dans Parcoursup demeurent largement sous exploitées, alors que la plateforme contient des informations cruciales pour améliorer l'orientation et l'affectation des élèves. Aucune évolution substantielle du système d'information n'a en outre été menée, alors que ce dernier présente des fragilités qui font courir des risques réels en termes de sécurité et de continuité du service. La nouvelle procédure d'affectation nécessite d'être rendue plus transparente et équitable. Un meilleur suivi des dispositifs d'amélioration de la réussite doit enfin être mis en place par les universités et le ministère de l'enseignement supérieur.

D'autres évaluations seront nécessaires dans quelques années pour mesurer si la mise en place de Parcoursup a entraîné une réelle transformation du paysage de l'enseignement supérieur. Quoiqu'il en soit, la possibilité qu'ont désormais les formations dites non sélectives de classer les candidats et, *in fine*, de les sélectionner si leur capacité d'accueil est inférieure à la demande des élèves, soulève dès ce stade trois enjeux.

Le premier enjeu concerne le maintien de l'actuelle distinction entre filières sélectives et filières non sélectives. Selon l'article L. 612-3 du code de l'éducation, les formations dites sélectives, c'est-à-dire qui peuvent refuser un candidat, se limitent au champ des CPGE, STS, IUT et aux autres formations relevant des écoles post bac. Les formations non sélectives sont principalement les licences universitaires. Cette définition purement organique atteint toutefois ses limites car, en réalité, une formation devient sélective lorsque la demande des candidats est plus forte que la capacité d'accueil de la filière concernée. Cela a été le cas en 2019, pour près de 20 % des formations non sélectives en tension, représentant près de 30 % des candidats admis. À l'inverse, une proportion significative des formations sélectives a admis tous les candidats. Une formation de droit parisienne réputée est aujourd'hui largement plus sélective que bien des classes préparatoires. Le critère de la fixation de la capacité d'accueil apparaît comme le vrai facteur déterminant pour établir le caractère sélectif ou non d'une formation.

Ce décalage entre la définition théorique et la définition réelle de la formation sélective, outre qu'il cristallise de manière peu pertinente le débat public autour de la notion de sélection, entraîne, par ailleurs, des différences de traitement peu justifiées. Ainsi, les quotas géographiques ne s'appliquent pas aux formations sélectives, sans qu'aucune raison puisse justifier que la mobilité géographique soit freinée pour accéder à une licence d'informatique mais soit encouragée pour une CPGE scientifique. Les formations sélectives peuvent quant à elles refuser des candidats, alors que les formations non sélectives sont obligées de les classer, de manière parfois purement formelle, voire inutile lorsque plusieurs centaines de places séparent le dernier admis du dernier inscrit en liste d'attente, le privant de tout espoir d'intégrer la formation. La différence de traitement actuelle entre un IUT peu attractif et la filière STAPS d'un grand pôle régional nécessite une réflexion.

Le deuxième enjeu concerne la potentielle concurrence entre universités que peut entraîner la plateforme Parcoursup. Dès lors qu'une licence recrute ses effectifs sur la base du dossier scolaire et qu'elle attire largement plus de candidats qu'elle n'a de places, son taux de réussite en deuxième année de licence s'accroît mécaniquement, les effectifs étant théoriquement d'un meilleur niveau. Il n'est donc pas surprenant, par exemple, que dans la filière psychologie de l'université Paris V, où le dernier candidat admis était classé 4 500^{ème} sur 9 000 candidatures, le taux de réussite au premier semestre soit passé de 40 % en 2017-2018 à 60 % en 2018-2019. À l'inverse, les filières qui ne sont pas en tension ne bénéficient pas de cet effet.

Dans une logique d'attractivité, certaines formations pourraient utiliser la variable de la capacité d'accueil afin d'augmenter leur sélectivité et accroître ainsi leur taux de réussite, en attirant les meilleurs candidats. Il n'est donc pas exclu, à terme, que Parcoursup exacerbe des situations d'émulation entre établissements, déjà à l'œuvre en matière de recherche, et qui pourraient se généraliser désormais au niveau des formations de premier cycle. L'académie de Paris, qui concentre la majorité des filières en tension, illustre ce phénomène. La part d'admis ayant eu une mention très bien au baccalauréat dans les filières non sélectives y est passée de 29 % en 2017-2018, dernière année d'APB, à 40 % en 2018-2019, première année de Parcoursup. Cet accroissement de la concurrence entre les établissements, s'il venait à se confirmer, nécessiterait de la part des recteurs (ou plus largement du MESRI) une vigilance redoublée, sauf à laisser s'ériger, dès les formations de premier cycle, un système universitaire à deux vitesses, au détriment des étudiants inscrits dans des universités moins prestigieuses, ou bénéficiant de moins de visibilité.

Le dernier enjeu concerne la mesure de la réussite étudiante. Les futures évaluations devront en effet distinguer, parmi les causes de l'accroissement de la réussite, celles qui relèvent d'une meilleure orientation au lycée et des accompagnements personnalisés en première année de licence, de celles qui relèvent d'un tri des candidats selon leur niveau scolaire. L'analyse globale de la performance menée par la Cour suggère que, pour l'instant, les augmentations de réussite dans certaines formations en tension sont compensées par des diminutions équivalentes dans d'autres formations. La valeur ajoutée de la loi ORE sur le plan de la réussite devra être mesurée dans l'ensemble des filières, et non uniquement dans quelques filières en tension. Au-delà de la réussite académique, le ministère pourrait élargir l'analyse à l'insertion professionnelle. Une valorisation stratégique des données d'archives de la plateforme articulée avec des enquêtes ciblées auprès des anciens étudiants affectés permettrait d'éclairer cet enjeu.

Liste des abréviations

| | |
|--------------|---|
| AIE..... | Aide exceptionnelle à l'investissement |
| AIPD..... | Analyse d'impact sur la protection des données |
| AJPP..... | Allocation journalière de présence parentale |
| ALSH..... | Accueil de loisirs sans hébergement |
| AM..... | Assistant maternel agréé |
| ANPE..... | Association nationale pour l'emploi |
| ANSSI..... | Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information |
| AP..... | Aide personnalisée |
| APAIPPE..... | Plan d'aide à l'accompagnement et à l'investissement petite enfance |
| APB..... | Admission post-bac |
| APCCP..... | Association pour la promotion des concours communs polytechniques |
| ASSEDIC..... | Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce |
| BTS..... | Brevet de technicien supérieur |
| CAAES..... | Commission académique d'accès à l'enseignement supérieur |
| CADA..... | Commission d'accès aux documents administratifs |
| CAES..... | Commission académique d'accès à l'enseignement supérieur |
| CAF..... | Caisse d'allocations familiales |
| CAP PE..... | Certificat d'aptitude professionnelle « Petite Enfance » |
| CAS..... | Centre d'analyses stratégiques |
| CASF..... | Code de l'action sociale et des familles |
| CCAS..... | Centre communal d'action sociale |
| CCMSA..... | Caisse centrale de la mutualité sociale agricole |
| CCP..... | Concours commun polytechniques |
| CDAJE..... | Commission départementale de l'accueil des jeunes enfants |
| CEJ..... | Contrat Enfance et Jeunesse |
| CEV..... | Commission d'examen des vœux |
| CGCT..... | Code général des collectivités territoriales |
| CIO..... | Centre d'information et d'orientation |
| CLCA..... | Complément de libre choix d'activité |
| CNAF..... | Caisse nationale des allocations familiales |
| CNIL..... | Commission nationale informatique et libertés |
| COG..... | Convention d'objectifs et de gestion |
| COLCA..... | Complément optionnel de libre choix d'activité |
| CPGE..... | Classe préparatoire aux grandes écoles |
| CPOG..... | Contrat pluriannuel d'objectif et de gestion |
| CREDOC..... | Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie |
| CSP..... | Code de la santé publique |
| DAIPE..... | Dispositif d'aide à l'investissement petite enfance |
| DGCS..... | Direction générale de la cohésion sociale |

| | |
|----------------|--|
| DGESCO..... | Direction générale de l'enseignement scolaire |
| DGESIP..... | Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle |
| DIPE..... | Dispositif d'investissement petite enfance |
| ESPE | École Supérieure du professorat et de l'enseignement |
| INSPE..... | Institut national supérieur du professorat |
| IUT | Institut universitaire de technologie |
| GVT | Glissement vieillesse technicité |
| IEP..... | Institut d'études politiques |
| IGAENR..... | Inspection générale de l'éducation nationale et de la recherche |
| IUT / DUT..... | Institut universitaire de technologie délivre des diplômes universitaires de technologie |
| INP | Instituts nationaux polytechniques |
| MENJ | Ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse |
| MESRI..... | Ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation |
| OAD | Outil d'aide à la décision |
| OCDE..... | Organisation de coopération et de développement économiques |
| ONISEP..... | Office national d'information sur les enseignements et les professions |
| ORISUP..... | Système d'information sur l'orientation dans le supérieur |
| PACES | Première année commune aux études de santé |
| PIA | Programme d'investissement d'avenir |
| PLP..... | Professeur des lycées professionnels |
| PRL | Plan réussite en licence |
| PSYEN | Psychologue de l'Éducation Nationale |
| RGPD | Règlement général sur la protection des données |
| SCN..... | Service à compétence national |
| SI | Systèmes d'information |
| SIES | Systèmes d'information et des études statistiques du ministère de l'enseignement supérieur |
| SQL..... | <i>Structured Query Language</i> , en français langage informatique de requête structurée |
| STAPS..... | Sciences et techniques des activités physiques et sportive |
| STS..... | Section de technicien supérieur |

Annexes

| | | |
|----------------|--|-----|
| Annexe n° 1 : | échange de courriers entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président..... | 120 |
| Annexe n° 2 : | éléments relatifs à l'introduction..... | 123 |
| Annexe n° 3 : | l'évolution de la politique d'orientation en France..... | 130 |
| Annexe n° 4 : | sondages d'opinion mis en miroir : analyse croisée des réponses de 3 000 professeurs principaux en terminale et de 3 000 élèves passés par APB et Parcoursup (Source : Cour, en lien avec l'Institut CSA pour les seuls élèves)..... | 136 |
| Annexe n° 5 : | des réorientations toujours plus nombreuses et onéreuses (Source : Cour) | 140 |
| Annexe n° 6 : | la valorisation des données issues d'APB 2017 à Parcoursup 2019 pour répondre aux enjeux de l'enquête (Source : Cour)..... | 142 |
| Annexe n° 7 : | l'audit du système d'information (Cour, notamment en lien avec des sociétés spécialisées pour l'audit de l'application Parcoursup)..... | 154 |
| Annexe n° 8 : | une mesure globale de la qualité de l'accès à l'enseignement supérieur (Cour)..... | 160 |
| Annexe n° 9 : | le critère du lycée d'origine..... | 167 |
| Annexe n° 10 : | comparaison des recours contentieux entre Parcoursup et APB..... | 169 |
| Annexe n° 11 : | analyse de l'outil d'aide à la décision (OAD) du MESRI : chiffres clés et paramétrages (Cour)..... | 170 |
| Annexe n° 12 : | des quotas aux effets disparates (Cour)..... | 175 |
| Annexe n° 13 : | la commission d'accès à l'enseignement supérieur (CAAES)..... | 181 |
| Annexe n° 14 : | tableaux relatifs au chapitre 4..... | 184 |
| Annexe n° 15 : | un dispositif en tension croissante face à des candidats plus nombreux et une baisse du nombre de places (Cour)..... | 191 |
| Annexe n° 16 : | les moyens « oui si » et la réussite..... | 194 |
| Annexe n° 17 : | comparaisons internationales..... | 197 |

Annexe n° 1 : échange de courriers entre le Président de l'Assemblée nationale et le Premier président

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ • ÉGALITÉ • FRATERNITÉ

ASSEMBLÉE NATIONALE

LE PRÉSIDENT PARIS, LE 31 OCT. 2018

Monsieur le Premier président,

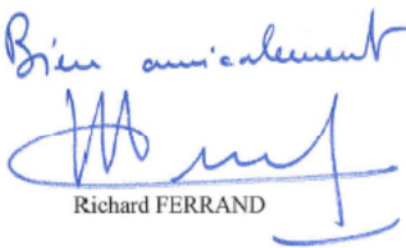
Conformément à l'article 47-2 de la Constitution, la Cour des comptes assiste le Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Je suis très attaché à ce que cette assistance très appréciée puisse se développer davantage, afin de renforcer la place de l'Assemblée nationale dans l'exercice de ses missions constitutionnelles.

Dans cette perspective, réuni sous ma présidence le 24 octobre 2018, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a décidé, en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières, de confier à la Cour des comptes la réalisation de deux enquêtes portant respectivement sur :

- la lutte contre la contrefaçon, afin de disposer d'un bilan de l'action menée par l'État pour faire face à ce phénomène aux effets économiques importants dans de nombreux secteurs ;
- l'accès à l'enseignement supérieur, afin de mesurer les impacts, sur les trajectoires sociales et scolaires, des différentes politiques publiques concernées.

Je vous saurais gré de me faire connaître dans quels délais la Cour des comptes sera en mesure de transmettre les rapports traduisant les résultats de ces deux enquêtes.

Je vous prie de croire, Monsieur le Premier président, à l'assurance de ma considération distinguée.

Bien amicalement

Richard FERRAND

Monsieur Didier MIGAUD
Premier président
Cour des comptes
13 rue Cambon
75001 PARIS

HÔTEL DE LASSAY 128, RUE DE L'UNIVERSITÉ 75007 PARIS - TÉL. 01 40 63 50 00

Cour des comptes

KCC D1900272 KZ
24/01/2019

Le Premier président

Le 24 JAN. 2019

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 23 novembre 2018, la Cour des comptes est en mesure de réaliser l'enquête relative à un premier bilan du dispositif d'accès à l'enseignement supérieur dans le cadre de la loi ORE que vous avez demandée en application de l'article L. 132-6 du code des juridictions financières.

Le rapport sera préparé par la Troisième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Sophie Moati. Cette dernière ainsi que les rapporteurs concernés ont rencontré le 9 janvier 2019 M. Régis Juanico et Mme Nathalie Sarles, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

A l'issue de ces échanges, je vous propose que cette enquête aborde notamment les points suivants.

1. Les modalités d'accompagnement des candidats dans la formulation de leurs vœux

Les rapporteurs examineront le rôle joué par les lycées et les services publics régionaux d'orientation dans l'information et l'accompagnement des candidats à une formation dans l'enseignement supérieur.

Un bilan des dispositifs mis en place au profit des élèves sera dressé, entre autres concernant l'action des professeurs principaux, des conseils de classe et des proviseurs, mais aussi des semaines de l'orientation.

En outre, une appréciation sera portée sur la qualité des informations fournies sur les caractéristiques des formations de l'enseignement supérieur.

2. Le fonctionnement de l'outil Parcoursup

L'enquête étudiera le cadre juridique de Parcoursup ainsi que le fonctionnement de l'algorithme national et des outils d'aide à la décision locaux. L'efficacité de l'outil en termes d'affectation des candidats sera approfondie.

Par ailleurs, le rapport intégrera les conditions de fonctionnement du service à compétence national « Parcoursup ». Il pourra à cet égard dresser un bilan comparatif avec la procédure antérieure, dite APB.

Monsieur Richard Ferrand
Président de l'Assemblée nationale
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

13 rue Cambon - 75100 PARIS CEDEX 01 - T +33 1 42 98 95 00 - www.ccomptes.fr

3. L'adaptation des établissements du supérieur aux nouvelles dispositions de la loi ORE

L'enquête portera sur les filières sélectives, telles que les STS, les IUT et les CPGE, ainsi que sur les filières universitaires non sélectives.

Le rapport étudiera le fonctionnement des commissions d'examen des vœux en lien avec la mise en place d'outils locaux d'aide à la décision.

La Cour dressera un bilan des nouveaux outils créés par la loi ORE pour « démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur », notamment au travers de l'analyse du nombre et du profil des candidats « inactifs » et de ceux qui ont quitté la procédure ou refusé de valider une proposition d'inscription ou de dispositif de remise à niveau. Les résultats de la politique de « quotas préférentiels » bénéficiant à certains bacheliers ainsi que les effets de la procédure de classement des candidats aux filières en tension sur les publics les plus éloignés de l'enseignement supérieur seront étudiés. Le cas des élèves issus des filières technologiques ou professionnelles ou des lycées accueillant des populations « défavorisées » sera approfondi.

Le rapport examinera la pertinence des dispositifs d'accompagnement pédagogique ou des parcours de formation personnalisés proposés en première année aux candidats jugés « fragiles » par les établissements. Une étude de leur efficacité au regard des financements attribués sera réalisée.

4. Les premiers résultats de la procédure en matière de réussite étudiante

L'analyse des résultats obtenus par les étudiants de première année de licence seront examinés pour l'année 2018-2019. La mise en œuvre récente de la loi ORE ne permettra pas d'obtenir de données relatives à la réussite en licence (L3).

La question de l'orientation et de la réussite des étudiants, et notamment des outils employés, est dans le débat public. Les rapporteurs consulteront donc, au-delà de l'administration, l'ensemble des acteurs concernés (élèves, étudiants, associations représentatives des parents d'élèves, etc.).

Il est entendu que les départements d'outre-mer seront compris dans l'enquête. Pour les étudiants, la Cour se prononcera sur le cas particulier des élèves et étudiants souffrant d'un handicap. Il est convenu que les bacheliers de l'étranger ainsi que les étudiants étrangers n'entrent pas dans le champ de l'enquête.

Le rapport vous sera remis au plus tard à la fin du mois de février 2020.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération *et de
mes sentiments les meilleurs -*


Didier Migaud

Annexe n° 2 : éléments relatifs à l'introduction

La gestion « artisanale » du dispositif APB

Dans son rapport thématique « Admission post-bac et accès à l'enseignement supérieur, un dispositif contesté à réformer », rendu public le 19 octobre 2017, la Cour pointait la « construction artisanale » et « l'imbroglio juridique » de la gestion de la procédure APB, impliquant le MESRI et l'INP Toulouse. Cette construction n'avait certes pas empêché un « fonctionnement plutôt efficace du service », mais nécessitait « une réorganisation profonde des conditions de sa gestion », l'INP n'ayant « pas vocation à demeurer l'opérateur de la procédure APB », dont le coût de fonctionnement était évalué à 900 000 € par an.

À l'époque, le service des concours communs polytechniques, service inter-universitaire rattaché à l'INP Toulouse, assurait en pratique le support informatique de la procédure APB, mais cette mission n'apparaissait pas dans les statuts de l'INP, et ne faisait pas l'objet d'un conventionnement direct avec le ministère. Le statut des personnels rattachés à l'activité s'avérait également problématique, puisque ceux-ci étaient gérés par une association relevant de la loi 1901, dont l'unique objet était de salarier les personnels contractuels du service, et de refacturer le coût exact des salaires sous forme d'une vente de prestation à l'INP.

La Cour concluait que « c'est à l'État que revient de gérer directement l'ensemble de la procédure dans le cadre d'un service unifié », et appelait à la création, au sein du ministère de l'enseignement supérieur, « d'un service à compétence nationale chargé de l'outil et de la procédure APB », placé directement sous l'autorité du directeur général de l'enseignement supérieur.

La fin du dispositif APB

C'est par une circulaire du 24 avril 2017, prise par le directeur général de l'enseignement supérieur, et publiée au BOEN du 27 avril, qu'est lancé, pour la dernière fois, le dispositif Admission post-bac (APB). Visant l'article L. 612-3 du code de l'éducation, le texte énonce les critères hiérarchisés permettant de prononcer l'admission de certains candidats en licence ou Paces et retient, dans le cas où cela serait nécessaire, compte tenu de la capacité d'accueil dans la formation de l'établissement considéré, d'arrêter un choix entre des candidats ayant un même ordre de priorité et la possibilité de recourir à un tirage au sort entre ceux-ci. L'inscription des candidats est prononcée, dans l'ordre du classement établi ci-dessus, à hauteur des capacités d'accueil définies pour ces formations.

Ce texte, qui se reconnaît lui-même comme n'ayant pas de valeur réglementaire, reprend, en les formalisant davantage, des dispositions régulièrement rappelées dans le « guide admission post-bac » publié annuellement par le ministère chargé de l'enseignement supérieur depuis la mise en place du dispositif APB par l'arrêté du 8 avril 2011. En particulier, il n'apporte aucune réponse au questionnement posé par le tribunal administratif de Bordeaux qui, dans un jugement du 16 juin 2016, avait constaté l'absence de fondement juridique autorisant le recours au tirage au sort, et rappelé le principe selon lequel, pour les candidatures excédant les capacités d'accueil, les inscriptions ne pouvaient être prononcées « qu'en vertu d'une réglementation établie par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci ».

Contestée en référé, la demande de suspension de la circulaire du 24 avril 2017 est rejetée dans un premier temps par le Conseil d'État pour défaut d'urgence, avant, finalement, que ce dernier l'annule au fond dans sa décision du 22 décembre 2017. N'interdisant pas, par principe, le tirage au sort, « aucun texte ni aucun principe » ne faisant obstacle à ce qu'on l'utilise, le Conseil relève cependant que l'utilisation de celui-ci « n'a vocation à intervenir qu'à titre exceptionnel, pour départager un nombre limité de candidats, ce qui n'était pas le cas en l'espèce, le départage par tirage au sort ayant concerné plusieurs centaines de candidats ».

Dans une décision du 30 août 2017, la CNIL avait, par ailleurs, mis en demeure le ministère de l'enseignement supérieur de « cesser de prendre des décisions concernant des personnes sur le seul fondement d'un algorithme », et de faire preuve de « plus de transparence dans son utilisation », lui demandant de se mettre en conformité avec la loi « informatique et libertés » dans les trois mois suivant la notification de sa décision. La Cour des comptes, dans son rapport public thématique d'octobre 2017, avait également très clairement appelé l'État à modifier les dispositions législatives alors en vigueur, et à régler la problématique du tirage au sort pour l'accès aux formations supérieures non sélectives, lorsque les candidats sont plus nombreux que le nombre de places offertes.

Le ministère chargé de l'enseignement supérieur annonce finalement, dès la fin de l'année 2017, sa volonté d'abandonner le dispositif APB et de le remplacer, à l'aune d'un nouveau texte législatif appelé à être débattu devant le Parlement.

**Le cadre législatif et réglementaire de la loi ORE et les grandes étapes
de mise en place du dispositif Parcoursup**

Le texte législatif principal, qui a permis la mise en place du dispositif Parcoursup, est la loi n°2018-166 relative à l'orientation et la réussite des étudiants (ORE).

Les textes réglementaires détaillant la mise en œuvre de la loi ORE

Plusieurs textes d'application de la loi ORE ont été pris entre 2018 et 2019. On indiquera ci-dessous les plus importants.

| Nature, date et numéro du texte | Finalité du texte |
|--|---|
| <i>Décret n° 2018-172 du 9 mars 2018 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle (articles D. 612-1 et suivants du code de l'éducation)</i> | Fixe les règles de la procédure nationale de préinscription gérée par la plateforme Parcoursup. Définit notamment le calendrier, les modalités de formulation des vœux par les candidats et l'organisation des phases de la procédure. |
| <i>Décret n° 2018-369 du 18 mai 2018 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation</i> | Précise le déroulement de la phase complémentaire de la procédure nationale de préinscription et le dispositif d'accompagnement. |
| <i>Décret n° 2018-370 du 18 mai 2018 relatif aux conditions du réexamen des candidatures prévues par le IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation et modifiant le code de l'éducation</i> <i>Décret n° 2018-372 du 18 mai 2018 relatif à la suspension temporaire des études dans les établissements publics dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur</i> | Précisent les conditions de réexamen des candidatures correspondant à des circonstances exceptionnelles liées à l'état de santé du candidat, à sa situation de handicap ou à son inscription. (articles D. 612-1-25 et s. du code de l'éducation) |
| <i>Décret n° 2018-371 du 18 mai 2018 relatif au pourcentage des meilleurs bacheliers de chaque lycée bénéficiant d'un accès prioritaire dans les formations de l'enseignement supérieur public</i> | Fixe à 10 % le pourcentage des meilleurs bacheliers de chaque lycée bénéficiant d'un accès prioritaire dans les formations de l'enseignement supérieur public. |
| <i>Décret n° 2018-372 du 18 mai 2018 relatif à la suspension temporaire des études dans les établissements publics dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur</i> | Détermine les conditions de mise en œuvre de la période de césure consacrée par la loi ORE et inscrite dans l'article L 611-12 du code de l'éducation. |
| <i>Décret n° 2018-497 du 19 juin 2018 modifiant le décret n° 2017-515 du 10 avril 2017 portant expérimentation de modalités d'admission dans une section de techniciens supérieurs pour les titulaires d'un baccalauréat professionnel</i> | Modifie les modalités d'admission dans une section de technicien supérieur pour les titulaires du baccalauréat professionnel. |
| <i>Décret n° 2018-563 du 29 juin 2018 relatif aux modalités d'accès prioritaire dans les formations initiales de l'enseignement supérieur public des meilleurs bacheliers dans chaque série et spécialité de l'examen et modifiant le code de l'éducation</i> | Fixe les modalités et les conditions aux termes desquelles les meilleurs bacheliers de chaque lycée bénéficiant d'un accès prioritaire dans les formations de l'enseignement supérieur public bénéficient, au vu de leurs résultats au baccalauréat, de cet accès prioritaire dans les formations sélectives et non sélectives du premier cycle de l'enseignement supérieur, dispensées par les établissements publics. |
| <i>Décret n°2019-31 du 26 mars 2019 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation</i> | Renforce les obligations des établissements d'enseignement supérieur en matière de publication des critères généraux d'examen sur la plateforme, et met en cohérence l'organisation de l'inscription administrative avec le calendrier de la plateforme Parcoursup. Apporte différents aménagements dans la phase principale de la procédure, précise les conditions d'établissement d'une fiche de liaison pour les étudiants en situation de handicap, et d'une fiche de suivi pour les candidats en réorientation. Réorganise les responsabilités en matière de fixation des capacités d'accueil et de taux de boursiers pour les formations autres que celles relevant du MENJ et du MESRI. |

| Nature, date et numéro du texte | Finalité du texte |
|---|--|
| <p><i>Arrêté du 9 mars 2018 relatif au calendrier de la phase principale de la procédure nationale de préinscription pour l'accès dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur</i></p> <p><i>Arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les attendus des formations conduisant à un diplôme national relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur</i></p> <p><i>Arrêté du 9 mars 2018 pris en application de l'article L. 612-3-2 du code de l'éducation</i></p> <p><i>Arrêté du 9 mars 2018 pris pour l'application du V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation</i></p> | <p>Définissent les attendus des formations conduisant à un diplôme national relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur, de ceux conduisant à un BTSA, de ceux conduisant à plusieurs domaines artistiques ou de ceux conduisant à une mention complémentaire du niveau IV.</p> |
| <p><i>Arrêté du 28 mars 2018 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup »</i></p> | <p>Autorise la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel et permet la collecte et le traitement des vœux <i>via</i> la nouvelle plateforme Parcoursup.</p> |
| <p><i>Arrêté du 23 novembre 2018 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Système d'information sur l'orientation dans le supérieur » (ORISUP)</i></p> | |
| <p><i>Arrêté du 26 mars 2019 relatif au calendrier de la procédure nationale de préinscription pour l'accès dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur</i></p> | <p>Fixe le calendrier, étapes par étapes, du dispositif Parcoursup pour l'année 2019.</p> |
| <p><i>Arrêté du 26 mars 2019 modifiant l'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les attendus des formations conduisant à un diplôme national relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur.</i></p> | |
| <p><i>Arrêté du 26 mars 2019 pris pour l'application du V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, chargé de définir pour les formations de licences ou de Paces dont le bassin de recrutement diffère du périmètre de l'académie, la zone géographique de résidence des candidats prise en compte en lieu et place de l'académie.</i></p> | |
| <p><i>Arrêté du 26 mars 2019 pris en application de l'article L. 612-3-2 du code de l'éducation</i></p> | <p>Établit la liste des formations initiales dispensées dans des établissements privés, devant obligatoirement intégrer Parcoursup pour un recrutement au titre de l'année universitaire 2019-2020.</p> |
| <p><i>Arrêté du 26 mars 2019 pris en application du IV de l'article 1er de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants</i></p> | <p>Fixe la liste des formations initiales de premier cycle dont l'inscription dans Parcoursup est reportée à la session 2020.</p> |
| <p><i>Circulaire n° 2018-088 du 9 juillet 2018 de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation MESRI - MEN - DGESEP A2-1</i></p> | <p>Précise les conditions de l'attribution d'une aide spécifique aux bacheliers amenés à effectuer une mobilité géographique suite à une proposition d'inscription du recteur.</p> |

Source: Cour des comptes d'après le JO et le BOEN

Les phases essentielles de mise en application de la plateforme Parcoursup durant l'année 2018

La mise en place de Parcoursup s'est échelonnée tout au long de l'année 2018. Le tableau ci-dessous rappelle les étapes principales qui ont marqué le dispositif, et la rapidité avec laquelle celles-ci se sont enchaînées :

| <i>Date de la disposition</i> | Objet | Nature de la disposition |
|-------------------------------|--|--|
| 19 janvier 2018 | Collectes des données informatisées | Alors que la loi ORE n'est pas encore votée, un arrêté publié au JO, après avis de la CNIL, autorise la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé Parcoursup. Cet arrêté a vocation à autoriser la collecte de données, et non leur traitement et leur utilisation ultérieure. Il n'évoque pas les règles d'affectation de la procédure avant l'adoption de la loi (arrêté autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup ». JORF n° 0016 du 20 janvier 2018). |
| 7 février 2018 | Installation du comité éthique et scientifique de la plateforme Parcoursup | Ce comité est défini par la loi ORE comme étant une instance indépendante, permettant de questionner régulièrement l'ensemble des éléments de la procédure. Cette instance sera ultérieurement chargée de rendre un rapport annuel public au Ministre de l'enseignement supérieur. Son fonctionnement est précisé dans l'arrêté du 9 mars 2018 « relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité éthique et scientifique de la plateforme Parcoursup » (JORF n° 0058 du 10 mars 2018). |
| 20 février 2018 | Contentieux lié à la mise en place de la plateforme | Le juge des référés du Conseil d'État rejette les demandes de suspension de la plateforme Parcoursup, en estimant que la condition d'urgence à laquelle est notamment subordonné le prononcé d'une mesure de suspension n'est pas remplie. L'ordonnance indique que « compte tenu du caractère extrêmement contraint du calendrier, la suspension aurait pour effet d'interrompre cette procédure nationale de préinscription » et pourrait « compromettre le bon déroulement de la rentrée universitaire 2018-2019 » (Conseil d'État, ordonnance, req. n° 418029). |
| 8 mars 2018 | Contentieux lié à l'entrée en vigueur de la loi ORE | Le conseil constitutionnel valide le texte de la loi ORE. Il rejette le moyen principalement soulevé selon lequel l'article premier de la loi instaurerait la sélection à l'université, et violerait l'exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction (Conseil constitutionnel, décision n° 2018-763 DC du 8 mars 2018). |
| 9 mars 2018 | Entrée en vigueur de la loi ORE | La loi ORE est promulguée par le Président de la République (loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants) et entre en vigueur dès le lendemain. |
| 28 mars 2018 | Traitement des données informatisées | L'arrêté « Parcoursup » est publié après l'ouverture de la plateforme. Ce texte autorise la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel. Il permet la collecte et le traitement des vœux <i>via</i> la nouvelle plateforme Parcoursup qui a officiellement ouvert le 15 janvier 2018 (arrêté autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup »). |
| 22 mars 2018 | Intervention de la CNIL | La CNIL indique que les établissements devront fournir les éléments permettant de comprendre la logique qui sous-tend leur algorithme local (délibération de la CNIL n° 2018-119 portant avis sur un projet d'arrêté autorisant la mise en œuvre d'un traitement de données à caractère personnel dénommé Parcoursup (demande d'avis n° 2134634 VI)). |
| 21 mai 2018 | Publication de l'algorithme national | Le Ministère de l'enseignement supérieur et de l'innovation procède à la publication du code source de l'algorithme de Parcoursup. Selon le ministère, cette publication doit permettre à chacun de vérifier que le fonctionnement de la plateforme est conforme au droit. |

| <i>Date de la disposition</i> | Objet | Nature de la disposition |
|-------------------------------|--|--|
| 20 juin 2018 | Transparence de l'outil d'aide à la décision utilisé par les commissions d'examen des vœux | La loi relative à la protection des données personnelles est promulguée et confirme le secret des délibérations des équipes pédagogiques chargés de l'examen des candidatures à l'entrée dans l'enseignement supérieur, tel que prévu par la loi ORE. Les établissements d'enseignement supérieur peuvent donc limiter aux seuls candidats qui le demandent l'accès aux critères, aux modalités d'examen et aux motifs qui justifient leur admission ou le refus d'admission. La loi impose, par ailleurs, au comité éthique et scientifique de Parcoursup de remettre chaque année un rapport au Parlement portant sur le déroulement de la procédure et sur les modalités d'examen des candidatures par les établissements d'enseignement supérieur (loi n°2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés). |
| 25 septembre 2018 | Évolutions du dispositif pour 2019 | Le ministère chargé de l'enseignement supérieur annonce l'anonymisation des dossiers (nom, prénom, adresse du domicile et âge) pour les candidats qui les déposeront lors de la campagne 2019. Le dispositif, confirmé le 15 février 2019, écarte cependant les formations disposant d'un internat, celles prévoyant un entretien ou un concours ou qui recrutent par la voie de l'apprentissage. Les classes préparatoires se trouvent également écartées du dispositif. |

Source: Cour des comptes d'après le JO et le BOEN

Les évolutions apportées à Parcoursup en 2019

Plusieurs ajustements, généralement traduits de manière réglementaire, ont eu lieu en 2019, afin d'apporter des modifications, voire des correctifs à la procédure mise en place en 2018. On en trouvera ci-après la synthèse.

| <i>Dysfonctionnements constatés en 2018</i> | Corrections apportées en 2019 |
|--|--|
| <i>Achèvement trop tardif de la phase d'admission (le 5 septembre 2018).</i> | La phase principale d'admission s'achève le 19 juillet 2019. Une phase complémentaire « de secours » demeurera néanmoins durant le mois d'août. |
| <i>Présomption de discriminations (positives ou négatives) sur certains dossiers.</i> | Les noms, prénoms, genre ainsi que l'adresse des candidats sont anonymisés. En revanche, le nom du lycée d'origine continuera d'être communiqué aux établissements. Exception à l'anonymisation pour les formations accessibles sur épreuves écrites (i.e. prépa intégrée d'une école d'ingénieur), les formations en apprentissage et les formations avec internat. |
| <i>Les candidats n'avaient pas moyen de renseigner, s'ils le souhaitaient, certains aspects valorisables de leur vie personnelle.</i> | Une nouvelle rubrique « activités et centres d'intérêt » est ajoutée sur Parcoursup. Elle permettra aux candidats de faire connaître aux commissions d'examen des vœux leurs activités extrascolaires, expériences ou engagements divers. Ces informations restent facultatives. |
| <i>Le cas spécifique des candidats handicapés était insuffisamment pris en compte.</i> | Une nouvelle fiche de liaison est insérée pour les candidats en situation de handicap. Le candidat pourra ainsi, s'il le souhaite, faire part de l'état de son handicap, et préciser les accompagnements dont il a bénéficié durant son parcours. Cette fiche sera exclusivement transmise à la CAAES. |
| <i>Les délais laissés aux candidats pour répondre aux propositions étaient trop longs, et amenaient une stagnation du dispositif.</i> | Les délais de réponse sont raccourcis, avec 5 jours au départ (du 15 au 19 mai 2019), puis 3 jours jusqu'à la fin de la procédure. Plateforme actualisée une fois par jour, le matin. |
| <i>L'accompagnement à l'orientation organisé par les lycées n'a pas toujours été considéré comme suffisant.</i> | Trois points d'étape (25 juin, 6 juillet et du 17 au 19 juillet), accessibles via la plateforme, donnent la possibilité de demander un accompagnement supplémentaire sur le projet d'orientation. |
| <i>Les étudiants ne pouvaient pas hiérarchiser les propositions qui leur étaient faites. Ils devaient en permanence contrôler l'application pour vérifier si une proposition leur était faite, y compris durant les vacances d'été. Effets anxiogènes du dispositif.</i> | Mise en place du répondeur automatique, activé à partir du 25 juin. Les étudiants n'ayant pas encore fait leur choix mais ayant une idée très nette de ce qu'ils veulent faire, auront la possibilité de donner leur ordre de préférence entre les formations. Avec le déclenchement d'une réponse automatique positive en cas de proposition d'admission aux vœux préférés. Cela permettra au candidat de ne plus avoir à se connecter tous les jours, pour vérifier s'il a reçu de nouvelles propositions. |
| <i>Les candidats, généralement appelés « collectionneurs », pouvaient garder très longtemps des vœux en attente, alors qu'ils n'avaient objectivement aucune chance de les avoir.</i> | Les candidats connaîtront désormais le rang du dernier appelé de la liste d'attente dans les formations en 2018. Ils pourront ainsi mieux évaluer la chance qu'ils ont d'y être retenus. |
| <i>La frontière de l'académie était retenue dans la majorité des licences pour définir le secteur, hormis certaines disciplines, comme les STAPS, qui recrutait à l'échelle régionale.</i> | En I Île-de-France, toutes les licences seront « désectorisées » pour les bacheliers des trois académies de la région (Paris, Versailles, Créteil). |
| <i>La fixation du taux de boursiers par académie a pu être faite de manière opaque, et parfois très aléatoire pour certaines académies.</i> | Évolution des taux de boursiers minimaux, appliqués par les recteurs pour chacune des formations intégrées dans Parcoursup. |

Source: Cour des comptes

Annexe n° 3 : l'évolution de la politique d'orientation en France

D'une logique adéquationniste vers une logique d'accompagnement du projet individuel de chaque élève

L'orientation des élèves a d'abord longtemps été conçue selon une logique d'adéquation entre les aptitudes des élèves et les besoins de l'économie en termes de métiers et de qualification²⁵⁹. L'histoire institutionnelle de l'orientation débute avec le décret du 26 septembre 1922 qui lui assigne une mission de « placement des jeunes gens et des jeunes filles dans le commerce et dans l'industrie ». La création de l'Institut national de l'orientation professionnelle en 1928 vise ainsi à orienter les jeunes de l'enseignement technique vers un emploi. L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP), créé en 1970, et le Centre d'étude et de recherche sur les qualifications (CEREQ), créé en 1971, sont alors des outils mis au service d'une politique d'orientation des élèves en fonction des besoins du marché de l'emploi.

Cette logique adéquationniste initiale de la politique d'orientation a cependant été mise à mal par la forte mutation de l'économie et des métiers, qui a rendu impossible une conception d'orientation fondée sur l'adéquation entre flux de formation et emplois. Par ailleurs, l'ambition d'élever le niveau d'éducation et de compétence générale de la population et l'objectif de réduction des inégalités sociales ont conduit à favoriser les élèves à poursuivre leurs études dans l'enseignement supérieur.

Ainsi, les textes ont progressivement accordé une plus grande place à l'élève et aux familles dans les choix d'orientation, afin que ceux-ci résultent davantage d'une démarche personnelle et progressive. La loi Haby du 11 juillet 1975 dispose ainsi que les décisions d'orientation sont prises « à partir des vœux exprimés par la famille », tandis que la loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989 place l'élève « au centre du système éducatif » et prévoit dans son article 1 qu'il élabore son « projet d'orientation scolaire et professionnelle en fonction de ses aspirations et de ses capacités ».

La circulaire du 11 Juillet 2008 institue le parcours de découverte des métiers et des formations, en prévoyant la mise en œuvre d'un « parcours Avenir », dispositif visant à intégrer de l'orientation au programme de chaque discipline abordée au cours de la scolarité, de la 6^{ème} à la terminale. Il est conçu pour permettre à chaque élève de devenir acteur de la construction de son parcours d'information d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel.

La loi du 8 juillet 2013 de refondation de l'école de la République propose enfin un équilibre entre accompagnement de l'élève dans son projet personnel et besoin de l'économie en disposant que « l'orientation et les formations proposées aux élèves tiennent compte du développement de leurs aspirations et de leurs aptitudes et des perspectives professionnelles liées aux besoins prévisibles de la société, de l'économie et de l'aménagement du territoire. »

²⁵⁹ DUTERCQ, Yves, MICHAUT, Christophe., TROGER, Vincent, *Politiques et dispositifs d'orientation : un bilan international*, CNESCO, 2018

Une mission d'orientation progressivement confiée à l'ensemble de l'équipe éducative, avec un rôle croissant accordé au professeur principal

L'existence d'un corps spécifique en charge de l'orientation des élèves

Après les débats au cours des années 1960 autour de la création d'une spécialité de « professeurs conseillers », il est finalement retenu de créer un métier spécifique de conseiller en orientation par le décret du 7 juillet 1971 créant les Centres d'Information et d'Orientation » et le décret de 1972 créant le corps des conseillers d'orientation. Le décret n° 91-290 du 20 mars 1991 reconnaît le titre de psychologue aux conseillers d'orientations, rebaptisés conseillers d'orientation-psychologues (CO-P), et dispose qu'ils doivent être titulaires d'un diplôme de psychologie. Enfin, le décret du 1er février 2017 rassemble les psychologues scolaires du premier degré et les conseillers d'orientation psychologues du second degré au sein du corps unique de psychologue de l'éducation nationale (PSY EN), valorisant ainsi la composante psychologique de leur métier, et décline le corps en deux spécialités :

- les psychologues de la spécialité Éducation, Développement et Apprentissages (EDA) exercent leurs fonctions dans les écoles maternelle et élémentaires, au sein d'un RASED ;
- les psychologues de la spécialité Éducation, Développement et conseil en Orientation scolaire et professionnelle (EDO) exercent leurs fonctions dans les CIO où ils sont affectés ainsi que dans les établissements d'enseignement du second degré relevant du secteur du CIO.

Cette prééminence de la composante psychologique se retrouve, par ailleurs, dans le concours d'accès, assez peu exigeant en matière de connaissance du marché de l'emploi.

Représentant environ 3700 postes équivalents temps plein, les PSY EN sont rattachés à des centres d'information et d'orientation et ont en charge plusieurs établissements scolaires publics du second degré, dans lesquels ils effectuent des permanences en fonction du nombre d'élèves. Toutefois, leur faible nombre – il existe aujourd'hui environ 1 PSY EN pour 1500 élèves - ne leur permet pas de suivre un seul établissement scolaire et de donner des conseils personnalisés à tous les élèves.

Une orientation devenue progressivement la mission de l'ensemble de la communauté éducative

La volonté de confier la mission d'orientation à une pluralité d'acteurs de l'enseignement apparaît dès la réforme Haby²⁶⁰, qui dispose qu'« en cours de scolarité et en particulier au quatrième niveau, les élèves et leurs parents reçoivent des informations sur les formations ultérieures possibles et sur leurs débouchés, notamment sur leurs caractéristiques professionnelles. Les personnels enseignants et d'éducation des collèges et les personnels des centres d'information et d'orientation apportent leur concours à ces actions d'information. »

²⁶⁰ Décret n° 76-1303 du 28 décembre 1976 relatif à l'organisation de la formation et de l'orientation dans les collèges.

Le rôle des professeurs est particulièrement mis en avant : « au cours de ses années de collège, chaque élève fait l'objet d'une observation continue qui permet de mieux adapter l'enseignement à ses besoins et l'aide à préparer son orientation. Cette observation incombe aux professeurs. Les conseillers d'orientation et les conseillers d'éducation y apportent leur concours »²⁶¹.

La loi d'orientation sur l'éducation n° 89-486 du 10 juillet 1989 élargit les responsables de l'orientation, disposant que « les élèves et les étudiants élaborent leur projet d'orientation scolaire, universitaire et professionnelle en fonction de leurs aspirations et de leurs capacités avec l'aide des parents, des enseignants, des personnels d'orientation et des professionnels compétents. Les administrations concernées, les collectivités territoriales, les entreprises et les associations y contribuent ».

L'article 2 du décret n° 2014-940 du 20 août 2014 relatif aux obligations de service et aux missions des personnels enseignants exerçant dans un établissement public d'enseignement du second degré inscrit l'orientation parmi les obligations de service des enseignants, au même titre que l'évaluation ou la préparation des cours, en disposant, après l'énumération des horaires hebdomadaires des services d'enseignement des différents corps, que « les missions liées au service d'enseignement qui comprennent les travaux de préparation et les recherches personnelles nécessaires à la réalisation des heures d'enseignement, l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation en collaboration avec les personnels d'éducation et d'orientation, les relations avec les parents d'élèves, le travail au sein d'équipes pédagogiques constituées d'enseignants ayant en charge les mêmes classes ou groupes d'élèves ou exerçant dans le même champ disciplinaire. Dans ce cadre, ils peuvent être appelés à travailler en équipe pluriprofessionnelle associant les personnels de santé, sociaux, d'orientation et d'éducation ».

Toutefois, le décret ne précise aucune obligation horaire hebdomadaire ou annuelle pour la mission d'orientation, qui ne bénéficie donc pas d'une inscription claire dans l'emploi du temps des enseignants. Ainsi, dans son rapport de février 2015 consacré au suivi individualisé des élèves²⁶², la Cour relevait que « dans le second degré, les missions légales des enseignants recouvrent, au-delà des heures de cours au sens strict, un ensemble d'activités individuelles et collectives, dont font partie l'aide et l'accompagnement individualisés. Cependant, la diversité de ces missions n'est pas reflétée dans leurs obligations réglementaires de service (ORS) qui comptabilisent les seules heures de cours en vertu des décrets régissant le statut des enseignants. Ces textes ont certes été revus par un décret du 20 août 2014, qui reconnaît dans le décret statutaire l'ensemble des missions inhérentes au métier enseignant, et notamment « l'aide et le suivi du travail personnel des élèves, leur évaluation, le conseil aux élèves dans le choix de leur projet d'orientation ». Toutefois, la seule obligation chiffrée à laquelle sont tenus les enseignants en vertu de ces décrets demeure d'assurer le nombre d'heures de cours hebdomadaires correspondant à leur statut, comme par le passé. Or, tel est précisément le point qui pose problème aux principaux de collège et proviseurs de lycée interrogés par la Cour ».

²⁶¹ Idem.

²⁶² Cour des comptes, rapport public thématique, *Le suivi individualisé des élèves, une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*, La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

Au sein de la communauté éducative, une place centrale accordée aux professeurs principaux

Le décret n° 93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré créé une prime spécifique pour le travail d'orientation qui comprend, en plus de la part fixe allouée à tout le personnel enseignant, une part modulable accordée spécifiquement aux professeurs principaux : « La part modulable est allouée aux personnels enseignants désignés à l'article 1^{er} ci-dessus, qui assurent une tâche de coordination tant du suivi des élèves d'une division que de la préparation de leur orientation, en liaison avec les psychologues de l'éducation nationale de la spécialité "éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle", et en concertation avec les parents d'élèves. L'attribution de cette part est liée à l'exercice effectif de ces fonctions »

La circulaire n° 93-087 du 21 janvier 1993 qui étend la fonction de professeur principal dans les classes de lycée général et technologique précise cette fonction, qui « doit amener les élèves à préparer les choix d'orientation par la connaissance des exigences des formations et des débouchés, à partir de leur projet personnel et d'un bilan de leurs résultats scolaires ».

Le plan étudiant et la loi ORE finissent de consacrer le rôle de premier interlocuteur de l'orientation qu'occupe le professeur principal. Ainsi, le décret n° 2017-1637 du 30 novembre 2017 prévoit la désignation d'un second professeur principal en classe de terminale afin d'accroître l'accompagnement dont bénéficient les jeunes pour leur affectation dans l'enseignement supérieur. La circulaire du 10 octobre 2018 sur le rôle du professeur principal dans les collèges et les lycées, qui remplace la circulaire du 21 janvier 1993, précise que ce dernier a désormais une « responsabilité spécifique » dans l'orientation des élèves et insiste sur la formation à la mission d'accompagnement à l'orientation.

L'instauration progressive d'un temps consacré à l'orientation au sein du calendrier scolaire

Une orientation d'abord incluse dans l'heure d'accompagnement personnalisée

Prenant la place de l'aide individualisée et des modules instaurées par l'arrêté du 18 mars 1999 et centrées sur de l'aide aux élèves les plus en difficulté et du soutien disciplinaire, l'accompagnement personnalisé (AP) est instauré en 2009 dans les lycées professionnels et en 2010 lors de la réforme du lycée général et technologique. Pour la première fois, un temps obligatoire pour tous les élèves, inscrit dans les grilles horaires nationales, est consacré à l'orientation. L'un des objectifs poursuivis est de responsabiliser l'élève en le rendant acteur de son parcours de formation. La circulaire n° 2010-013 du 29 janvier 2010 précise les modalités de l'accompagnement personnalisé, qui s'organise autour de 3 axes : le soutien et l'approfondissement disciplinaire, l'aide méthodologique et l'aide à l'orientation.

Dans les lycées généraux et technologiques, l'horaire prévu est pour chaque élève de 72 heures par année (soit deux heures par semaine sur 36 semaines), avec une inscription dans l'emploi du temps des élèves. La circulaire prévoit cependant des modalités d'utilisation très souples afin de préserver l'autonomie des établissements et donc l'adaptation aux spécificités de leur public d'élèves

Dans les lycées professionnels, l'accompagnement personnalisé bénéficie de 210 heures sur les trois ans que dure la nouvelle scolarité dans la voie professionnelle, soit environ 2,5 heures hebdomadaires

Le bilan de l'accompagnement personnalisé est mitigé, l'orientation étant souvent peu voire pas traitée au sein de ces heures d'AP alors qu'elle en constitue en théorie un tiers du temps. L'IGEN²⁶³ souligne ainsi que « l'orientation reste le parent désespérément pauvre du dispositif alors que les enjeux de l'orientation en termes de réussite scolaire sont majeurs. Le temps consacré par les enseignants à cet aspect de l'accompagnement personnalisé est très inférieur aux recommandations officielles ».

Dans son rapport de 2015²⁶⁴, la Cour estime, par ailleurs, que l'orientation n'était pas systématiquement traité lors de ces heures : moins de la moitié des lycées professionnels pratiquaient de l'orientation au sein de leurs heures d'AP en classe de seconde et première, et seulement 61 % en classe de terminale ; pour les lycées généraux et technologiques, les chiffres sont de 81 % en seconde, 69 % en première et 68 % en terminale.

La création d'un temps consacré exclusivement à l'orientation par la réforme du lycée

La dernière réforme du lycée instaure pour la première fois un créneau exclusif pour l'orientation. En effet, auparavant incluse dans le créneau horaire de l'accompagnement personnalisé, l'aide à l'orientation devient une composante autonome, baptisée accompagnement au choix de l'orientation, et se voit doter d'un volume horaire indicatif de 54 heures annuelles²⁶⁵.

Toutefois, alors que l'heure d'accompagnement personnalisé était inscrite dans les grilles horaires des élèves (72 heures annuelles) et incluse dans la Dotation horaire globale que chaque établissement reçoit du rectorat, les 54 heures annuelles consacrées à l'orientation ne le sont pas et devront être mis en place à partir de la marge d'autonomie dont dispose chaque établissement²⁶⁶.

Liste des rapports récents consacrés à la politique d'orientation

- Haut conseil de l'évaluation scolaire, *L'évaluation de l'orientation à la fin du collège et au lycée - Rêves et réalités de l'orientation*, 2004.
- *Renforcer l'orientation active - Pour une transition réussie du lycée vers l'enseignement supérieur*, Délégation interministérielle à l'orientation, Juillet 2009.
- Cour des comptes, *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves*, mai 2010.

²⁶³ IGEN, *Observations sur les établissements et la vie scolaire en 2011-2012 : Synthèse nationale des rapports de spécialité des inspecteurs d'académie-inspecteurs pédagogiques régionaux "Établissements et vie scolaire*, novembre 2012.

²⁶⁴ Cour des comptes, rapport public thématique, *Le suivi individualisé des élèves, une ambition à concilier avec l'organisation du système éducatif*, La Documentation française, février 2015, disponible sur www.ccomptes.fr.

²⁶⁵ Arrêtés du 16 juillet 2018 relatif à l'organisation et aux volumes horaires de la classe de seconde des lycées d'enseignement général et technologique et des lycées d'enseignement général et technologique agricole, de la classe de première générale et technologique et de la classe de terminale générale et technologique.

²⁶⁶ Soit une enveloppe horaire de 12 heures par semaine et par division en seconde, et 8 h en première et terminale dans la voie générale.

- IGEN, *Analyse de l'orientation et des poursuites d'études des lycéens à partir de la procédure admission post bac*, octobre 2012.
- Cour des comptes, *L'orientation à la fin du collège : la diversité des destins scolaires selon les académies*, décembre 2012.
- Rapport n° 2015-63 de la mission d'expérimentation du parcours individuel d'information, d'orientation et de découverte du monde économique et professionnel, IGEN, juillet 2015.
- Sénat, juillet 2016, Rapport d'information de M. Guy-Dominique KENNEL, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.
- Daniel Filâtre, *Réformer le premier cycle de l'enseignement supérieur et améliorer la réussite des étudiants*, octobre 2017.
- Pascal Charvet, Michel Lugnier, Didier Lacroix, *Refonder l'orientation : un enjeu État-région*, juin 2019.

**Annexe n° 4 : sondages d'opinion mis en miroir :
analyse croisée des réponses de 3 000 professeurs principaux
en terminale et de 3 000 élèves passés par APB et Parcoursup
(Source : Cour, en lien avec l'Institut CSA pour les seuls élèves)**

**Mesurer la satisfaction des lycéens affectés à une formation du supérieur
avec Parcoursup et APB par le biais d'un triple sondage comparatif**

Objectifs du triple sondage

Les modalités de fonctionnement des outils Parcoursup et APB ne permettent pas une comparaison immédiate sur la base des données existantes. À titre d'exemple, la hiérarchisation des vœux exprimés par les lycéens est connue dans APB, alors qu'elle ne l'est pas pour Parcoursup. Dans ce dernier cas de figure, il n'est donc pas possible d'évaluer avec finesse le degré de satisfaction des lycéens affectés à une formation du supérieur.

Pour être en capacité de disposer de données strictement comparables, il paraît donc souhaitable de réaliser un sondage auprès d'échantillons représentatifs des principaux bénéficiaires finaux de ces deux dispositifs, dans le cadre d'un périmètre d'analyse large couvrant l'orientation, l'affectation, et à la réussite des étudiants. Le sondage s'est attaché à évaluer les avantages et désavantages perçus de ces dispositifs de manière comparative.

Étant donné la cible visée, soit des populations étudiantes par nature difficiles à sonder, ce sondage a été mis en œuvre de concert avec l'Institut CSA.

L'enquête a ciblé trois populations d'anciens candidats – utilisateurs potentiels à trois périodes temporelles consécutives : les candidats inscrits sur APB 2017, et aujourd'hui censés être parvenus en Licence 2 (L2)²⁶⁷ ; les candidats inscrits sur Parcoursup 2018 en Licence 1 (L1) ; les candidats inscrits dans Parcoursup 2019 et qui sont en cours d'affectation. Les bacheliers « multi-entrants » dans APB et Parcoursup, par exemple ceux ayant passé le bac avant 2017 et se réorientant en 2018 et/ou en 2019 sont pris en compte.

Les données recueillies permettent d'évaluer les performances perçues de Parcoursup en regard d'APB, ainsi que la réussite en L1 des deux premières cohortes passées par APB 2017 ou Parcoursup 2019. Des questions plus générales sur les dispositifs introduits par la loi ORE, en particulier les actions d'accompagnement renforcé pour l'orientation (en amont de Parcoursup) et l'introduction des « oui, si » (en aval), ont également été abordées.

Éléments de méthode

Afin de constituer sur la base des fichiers de candidats les populations à échantillonner dans le cadre du sondage, des écueils de périmètre sont à prévenir et maîtriser en lien avec les réorientations massives intervenant entre les trois cohortes sous revue.

Pour évaluer avec justesse les dispositifs d'affectation APB et Parcoursup et fournir une information sincère et transparente, le tableau ci-dessous, produit par la Cour à partir de l'exploitation des données nominatives de la plateforme dans le respect strict du RGPD, rend compte des hypothèses retenues pour passer des données « brutes » à une assiette de comparaison fidèle et fiable.

²⁶⁷ Pour les étudiants qui n'échouent pas en L1 ou ne se réorientent pas.

Tableau n° 15 : critères retenus par la Cour pour constituer l'assiette de référence de l'enquête eu égard aux données relatives aux candidats.

| Assiette de comparaison suivant le(s) critère(s) de qualité appliqué(s) (en nombre de candidats) | Commentaires, dont tables et variables de référence dans APB et Parcoursup |
|--|--|
| Candidats dans le fichier de référence | Il s'agit de la table « g_can » qui recense l'ensemble des candidats à une session annuelle de la plateforme d'affectation APB / Parcoursup |
| dont candidats âgés de 15 ans ou plus (critère C1) | Conformité au RGPD |
| dont mails valides uniquement (critère C2) | Il s'agit des emails validés par les candidats eux-mêmes |
| dont emails qui ne sont pas en doublons (critère C3) | Une même fratrie peut partager le même email |
| dont candidats pour lesquels la catégorie d'agglomération a pu être reconstruite (critère C4) | À partir du code commune INSEE ou du code postale de l'adresse de résidence du candidat |
| dont candidats avec une filière renseignée et hors filières marginales (critère C5) | Les deux filières marginales correspondent aux modalités suivantes de la variable « i_tc_lib_bac » : "Autres Diplômes et brevets de niveau 4" (1 807 candidats en 2017) et "Autres diplômes d'accès à l'université" (4 057 candidats en 2017) |
| dont candidats résidants en France et avec une académie de rattachement (critère C6) | Y compris les étrangers résidants en France |
| dont non-multi-entrants pour les années ultérieures à l'année de la cohorte (critère C7) | Un candidat passé par APB en 2017 peut également passer par Parcoursup en 2018 et/ou en 2019. Un candidat passé par Parcoursup en 2018 peut également passer par Parcoursup en 2019. Les candidats passés par Parcoursup en 2019 ne peuvent pas encore passer par les dispositifs d'affectation de l'année 2020. |
| Assiette de référence pour les sondages destinés aux candidats obtenue en combinant les critères C1 à C7 seulement | |

Source : Cour des comptes, à partir des données issues des plateformes APB 2017 et Parcoursup 2018 et 2019. L'assiette de référence retenue pour sonder de manière comparative les « candidats-usagers » des trois plateformes sous revue a été arrêtée de concert par la Cour et l'Institut CSA.

Quatre variables de quotas ont été employées pour stratifier les trois cohortes : le sexe, l'académie, la filière et la catégorie d'agglomération.

Les réponses sont disponibles sur l'archive en ligne sous deux formats : une synthèse transversale des principaux résultats mobilisés dans le rapport, ainsi que l'ensemble des résultats bruts anonymes correspondant à l'assiette retenue pour permettre au citoyen intéressé de réaliser ses propres analyses.

Sonder les professeurs principaux en classe de terminale pour évaluer leur implication dans l'orientation des élèves

Objectifs du sondage

Sonder les professeurs principaux est apparu comme un enjeu essentiel car le législateur a souhaité les positionner, notamment à travers la loi ORE, comme les premiers acteurs de l'orientation des élèves.

La finalité de ce sondage, opéré directement par le Cour, est double :

- Pour un même ensemble de questions, être en capacité de mettre en regard les réponses des « élèves-usagers » aux réponses de leurs professeurs en classe de terminale ;
- Tenter d'objectiver des éléments qui sont peu ou pas suivis par la DGESCO du MENJ :
 - Les éléments incitatifs (primes, indemnités, heures supplémentaires, etc.) et le temps effectif consacré à l'orientation des élèves par les professeurs ;
 - Les actions mises en œuvre par les professeurs au service de l'orientation des élèves, y compris en collaboration avec d'autres acteurs, et tout particulièrement les parties-prenantes de l'enseignement supérieur ;
 - La manière dont les professeurs perçoivent l'orientation : s'agit-il exclusivement d'évaluation ? L'orientation est-elle exercée en situation d'indépendance ?

Éléments de méthode

À la demande de la Cour, les professeurs principaux en classe de terminale (PPT) ont été identifiés par la DEPP du SG commun du MENJ et du MESRI, en lien avec la DGRH du SG du MENJ-MESRI, à partir d'un système d'information retraçant les primes des personnels de l'éducation nationale, et en particulier les primes spécifiques dévolues aux PPT²⁶⁸.

La population étudiée correspond à un total de 47 035 PPT au titre de l'année scolaire 2018-2019. Sur cette base, un échantillon aléatoire de 10 000 PPT (environ 20 % du total) a été tiré par la DEPP et communiqué à la Cour. L'objectif initial était de parvenir à un taux de réponse espéré d'environ 10 %, soit 1 000 répondants effectifs pour 10 000 consultés. Pour une population de 47 035 individus, 1 000 répondants effectifs permettent en effet de parvenir à une marge d'erreur comprise entre 3 et 4 % pour un intervalle de confiance de 95 %²⁶⁹.

Cet échantillon a été obtenu par le biais d'un tirage aléatoire stratifié sur la base des deux variables suivantes : les académies²⁷⁰ de rattachement, ainsi que les filières d'enseignement²⁷¹ des PPT. L'utilisation d'un sondage stratifié sur la base de niveaux fins est justifiée par l'enjeu d'assurer une bonne couverture pour l'ensemble des PPT, y compris dans les académies d'Outre-Mer et dans les filières rares, par exemple la série technologique « techniques de la musique et de la danse ».

Pour ce seul échantillon, d'autres variables ont également transmises à la Cour pour assurer la bonne marche de l'enquête : le courriel institutionnel du PPT (pour pouvoir administrer l'enquête), le code commune INSEE du lycée de rattachement (pour pouvoir reconstruire la catégorie d'agglomération), ainsi que des variables permettant de vérifier la cohérence interne des différents variables (nom, prénom, voie d'enseignement et filière détaillée du PPT ; dénomination, code UAI et département du lycée d'affectation du PPT).

²⁶⁸ Part modulable de l'indemnité de suivi et d'orientation des élèves (ISOE). Voir le décret n°93-55 du 15 janvier 1993 instituant une indemnité de suivi et d'orientation des élèves en faveur des personnels enseignants du second degré. Les montants alloués varient suivant la filière et les divisions d'exercice.

²⁶⁹ Voir l'ouvrage de référence : FLEISS, J. L., LEVIN, B. and PAIK, M. C., *Statistical Methods for Rates and Proportions*, Third Edition, John Wiley & Sons, New York, 2003.

²⁷⁰ Variable « Académie » de la DEPP, structurée en 31 niveaux, soit l'ensemble des académies de France, y compris les académies d'Outre-Mer.

²⁷¹ Variable « mef7 » de la DEPP, structurée en 12 niveaux. Ces niveaux correspondent aux 3 filières générales, aux filières de la voie technologique regroupées en 7 modalités, ainsi que les filières professionnelles regroupées en deux catégories : les filières de services et les filières de production.

Le sondage a été réalisé par la Cour sur une période allant du 17 mai au 24 juillet 2019. Le logiciel Sphinx iQ a été utilisé pour procéder à l'administration du questionnaire par email auprès des 10 000 PPT échantillonnés.

À la clôture du sondage, réalisée le 24 juillet 2019, 3 026 personnes interrogées ont répondu de manière exhaustive au questionnaire, soit un taux de retour global net de plus de 30 %. Ce taux élevé témoigne d'un intérêt marqué des personnels consultés concernant l'objet de l'enquête, et permet en outre d'assurer une bonne couverture des PPT ayant pratiqué conjointement APB et Parcoursup (plus de 10 % des répondants complets).

Sur ce total, plus 99 % des répondants ont déclaré être bien professeurs principaux, ce qui témoigne de la bonne qualité du fichier source. Au final, 2 958 répondants sont considérés comme des PPT effectifs. Les réponses incomplètes, ainsi que les réponses des sondés ne se déclarant pas professeurs principaux, ne sont pas prises en compte dans la suite.

Les 2 958 observations retenues ont été redressées par la cour avec le logiciel Sphinx iQ2 sur la base des trois marges suivantes : les académies en 31 niveaux, les filières en 12 niveaux (voir ci-dessus) et la catégorie d'agglomération en 5 niveaux reconstruite à partir du code commune INSEE (voir la section relative au triple sondage auprès des candidats usagers des plateformes APB et Parcoursup). Pour ces trois seules variables, et de manière à permettre le redressement, la DEPP a communiqué à la Cour les effectifs correspondants à la population étudiée.

Les réponses ont exclusivement été utilisées de façon anonyme à des fins statistiques, et dans le seul cadre de la présente enquête consacrée à un premier bilan de la loi ORE et réalisée à la demande de l'Assemblée nationale. Les réponses sont disponibles sur l'archive en ligne sous deux formats : une synthèse transversale des principaux résultats mobilisés dans le rapport, ainsi que l'ensemble des résultats bruts anonymes correspondant à l'assiette retenue pour permettre au citoyen intéressé de réaliser ses propres analyses.

Annexe n° 5 : des réorientations toujours plus nombreuses et onéreuses (Source : Cour)

À partir des données issues d'APB et de Parcoursup, la Cour a estimé l'évolution du nombre de réorientations et le coût de ces dernières.

Seuls les réorientés respectant toutes les conditions suivantes ont été retenus : avoir effectué pour l'année sous revue une scolarité en France en première année d'études supérieures ou en « année préparatoire à l'enseignement supérieur » et avoir validé une proposition d'admission sur APB 2017, Parcoursup 2018 ou Parcoursup 2019.

Le coût global des réorientations intervenues entre 2018 et 2019 a été estimé à partir de trois éléments : les coûts de formation supportés par l'État, les frais de dossier acquittés par les candidats pour pouvoir valider leur vœu d'élection sur la plateforme, ainsi que les frais d'inscription annuels fixés par les formations.

La charge des réorientations imputable à Parcoursup 2018, c'est à dire aux réorientations intervenues entre les années 2018 et 2019, s'est élevée à plus de 550 M€ pour environ 90 000 réorientés. L'exercice 2019 est marqué par une hausse d'environ 20 000 réorientés par rapport à APB 2017 et la première année de Parcoursup.

Pour ce qui concerne les réorientés de Parcoursup 2018 affectés avec Parcoursup 2019, leur niveau académique se situe à un niveau comparable à celui de l'ensemble des candidats affectés comme en atteste la part des bacheliers lauréats d'une mention « très bien » (moyenne de 9 % pour les réorientés de 2018 à 2019). Ce chiffre est en hausse moyenne de 3 points par rapport à APB 2017, ce qui indique que les meilleurs bacheliers ne sont pas mieux orientés avec Parcoursup.

Dans certaines filières en tension, la part des réorientés a augmenté de façon substantielle lors du passage d'APB à Parcoursup : +57 % en PACES (dont une hausse de six points des bacheliers mention très bien), +79 % en CPGE (dont accroissement de huit points des bacheliers mention très bien) et +134 % en formations d'ingénieurs (dont 12 points de plus pour bacheliers mention très bien). Ces chiffres témoignent d'une moindre performance d'orientation de Parcoursup 2018 par rapport à APB 2017 pour les trois filières précitées et ce malgré une élévation du niveau des élèves.

La trajectoire de réorientation la plus fréquente correspond à des réorientations entre mentions de licences hors PACES.

L'ensemble des hypothèses et tableaux intermédiaires permettant de reproduire les résultats présentés dans le tableau de synthèse ci-dessous sont proposés sur l'archive en ligne.

Tableau n° 16 : évolution du nombre d'étudiants réorientés et des charges financières associées (en €, hormis la dernière colonne en M€) selon la formation initiale

| Type de formation d'origine | Coût unitaire État ²⁷² [source] | Effectif 2016 à 2017 [% mentions très bien] | Effectif 2017 à 2018 [% mentions très bien] | Effectif 2018 à 2019 [% mentions très bien] | Coût unitaire étudiant 2018 [dossier ; inscription] | Coût total 2018 en M€ |
|---|--|---|---|---|---|-----------------------|
| Licences hors PACES | 4 800 [DGESIP] | 31 363 [3 %] | 33 829 [3 %] | 29 518 [5 %] | 506 [102 ; 404] | 156,62 |
| PACES | 3 645 [DGESIP] | 7 200 [6 %] | 9 701 [8 %] | 15 260 [14 %] | 184 [NE ; 184] | 58,43 |
| CPGE | 9 111 [Cour d'après DEPP] | 4 775 [22 %] | 4 124 [23 %] | 7 376 [30 %] | 2 225 [15 ; 2 210] | 83,59 |
| DUT | 9 900 [DGESIP] | 5 143 [2 %] | 4 967 [2 %] | 5 671 [2 %] | 185 [NE ; 185] | 57,97 |
| BTS - BTSA | 8 309 [Cour d'après DEPP] | 6 049 [1 %] | 5 446 [1 %] | 4 803 [2 %] | 1 333 [15 ; 1 318] | 46,31 |
| Formations d'ingénieurs | 11 000 [DGESIP] | 1 621 [14 %] | 1 368 [16 %] | 3 211 [28 %] | 3 970 [83 ; 3 887] | 48,07 |
| Autres formations publiques du secondaire et du supérieur | 5 977 [Cour d'après DEPP] | 7 713 [9 %] | 7 255 [10 %] | 9 889 [7 %] | 291 [66 ; 225] | 61,98 |
| Autres formations privées sous contrat du secondaire | 5 481 [Cour d'après DEPP] | 2 027 [3 %] | 1 748 [4 %] | 4 085 [2 %] | 2 105 [94 ; 2 011] | 32,60 |
| Autres formations privées hors contrat du secondaire | 0 [Hypothèse] | 652 [4 %] | 505 [4 %] | 837 [5 %] | 3 612 [44 ; 3 568] | 3,02 |
| Autres formations privées du supérieur | 719 [Cour d'après DEPP] | 309 [5 %] | 262 [4 %] | 372 [7 %] | 5 895 [79 ; 5 816] | 2,46 |
| Autres formations dont le type de contrat est inconnu | NC | 5 611 [NC] | 4 518 [NC] | 8 529 [NC] | NC | NC |
| Total général | NC | 72 463 [5 %] | 73 723 [6 %] | 89 551 [9 %] | NC | 551,05 |

Source : Cour des comptes à partir des données APB, Parcoursup, du service statistique du MEN (DEPP) et de la DGESIP. NC : non-calculé. Le coût unitaire acquitté par un étudiant réorienté en première année d'étude supérieur est donné par la somme des frais de dossiers et des frais d'inscription annuels. Le coût total de réorientation est donné par les effectifs réorientés multipliés par la somme des coûts unitaires qui relèvent de l'État et des étudiants.

²⁷² Ce poste de coût est supposé stable de 2016 à 2019.

Annexe n° 6 : la valorisation des données issues d'APB 2017 à Parcoursup 2019 pour répondre aux enjeux de l'enquête (Source : Cour)

Rappel des principaux enjeux

Pour expliciter les modalités de classement des candidats et afin de contribuer à l'évaluation de l'efficacité et de l'équité des dispositifs APB et Parcoursup, la Cour a mis en œuvre une méthode d'apprentissage supervisé dont les principes de fonctionnement sont détaillés ci-dessous.

Le problème à résoudre et l'intuition de la solution

Dans le cas général, les fondements des pré-classements et des classements des candidatures ne sont pas connus avec précision, y compris quand l'outil d'aide à la décision du MESRI est employé. Les raisons en sont détaillées dans le chapitre 3 du rapport.

Toutefois, dans la mesure où les plateformes APB et Parcoursup contiennent une myriade de données associées aux candidats, aux formations, ainsi qu'à leurs préférences croisées, il est possible d'inférer, c'est-à-dire de « reconstruire », ces fondements en reliant ces différentes données par une méthode statistique bien choisie.

À titre d'illustration, s'il est observé, à l'examen d'un pré-classement opéré par une commission d'examen des vœux (CEV), que les candidats les mieux classés sont bons en mathématiques et les moins bien classés faibles en mathématiques, on peut supposer que la CEV a donné un poids important aux mathématiques pour trier les dossiers.

La méthode décrite ci-dessous met en œuvre ce principe de façon automatisée dans le cas où un très grand nombre de critères de tri potentiels sont examinés de façon concomitante pour l'ensemble des formations proposées sur la plateforme.

Description de l'algorithme d'apprentissage supervisé employé

Sur un plan mathématique, le modèle appelé régresseur de la forme $[y = F(x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)]$ permet de déterminer si les prédicteurs $x = (x_1, \dots, x_i, \dots, x_n)$ associés aux candidats jouent un rôle important pour rendre compte du pré-classement opéré par une CEV donnée ($y = y_1$) ainsi que du classement obtenu après application des quotas par l'algorithme national ($y = y_2$).

Ce modèle (F), peut être obtenu par un algorithme d'apprentissage supervisé à partir des étiquettes (y) et des prédicteurs (x).

En raison de sa relative facilité d'utilisation²⁷³, de son fonctionnement intuitif qui rappelle les arbres de décision humains (voir schéma ci-dessous), de sa bonne performance pour des problèmes de complexité intermédiaire²⁷⁴ et de sa robustesse²⁷⁵, la Cour a fait le choix de recourir à l'algorithme d'apprentissage appelé « forêt d'arbres décisionnels »²⁷⁶. En pratique, le dispositif « ranger » a été employé²⁷⁷.

Une telle forêt combine de nombreux arbres de décision afin d'améliorer les performances et la robustesse des prédictions du modèle (méthode dite d'ensemble). Un arbre de décision constitue un modèle représentant des décisions successives situées sur les branches d'un arbre logique. Un exemple d'arbre permettant d'aboutir à un pré-classement est donné dans la figure ci-dessous.

Pourquoi recourir à une forêt aléatoire et non pas à un simple modèle linéaire ?

La filière STAPS, qui a adopté un barème national, est la seule à avoir révélé ses critères de classement des candidats²⁷⁸. L'analyse des barèmes employés par la filière souligne : une forte interaction entre les variables (les mathématiques ne sont pas notées de manière identiques en filière S, ES et ST2S par exemple) ; une relation non-linéaire (exponentielle en l'occurrence) entre le poids affecté à un critère et la valeur de ce critère ; des seuillages différents employés par matière et filière (usage de fonctions « min »). À noter que les STAPS ont décidé en 2019 d'adopter un lissage continu du barème exponentiel par palier pour éviter au maximum les exæquos ; ce qui suggère une intervention manuelle moindre en 2019 qu'en 2018.

Inférer un classement STAPS avec un modèle linéaire généralisé ou un LASSO²⁷⁹ n'est donc pas envisageable.

La forêt aléatoire constitue un modèle non-paramétrique adapté à l'inférence de l'ensemble des barèmes dans APB et Parcoursup. Il s'agit d'un algorithme d'apprentissage aisé à mettre en œuvre et à hyper-paramétrer, avec notamment un risque faible de sur-apprentissage (régularisation « naturelle » par *bootstrap*²⁸⁰ sur les observations et sélection aléatoire des variables).

²⁷³ La manière dont la forêt est construite n'est pas impactée par les transformations qui conservent l'ordre des variables.

²⁷⁴ Au sens du nombre de prédicteurs employés.

²⁷⁵ Le risque de sur-apprentissage est limité avec cette méthode.

²⁷⁶ Cf. BREIMAN, Léo, *Machine Learning*, 2001, article cité plus 49 000 fois en octobre 2019 (source : *Google Scholar*).

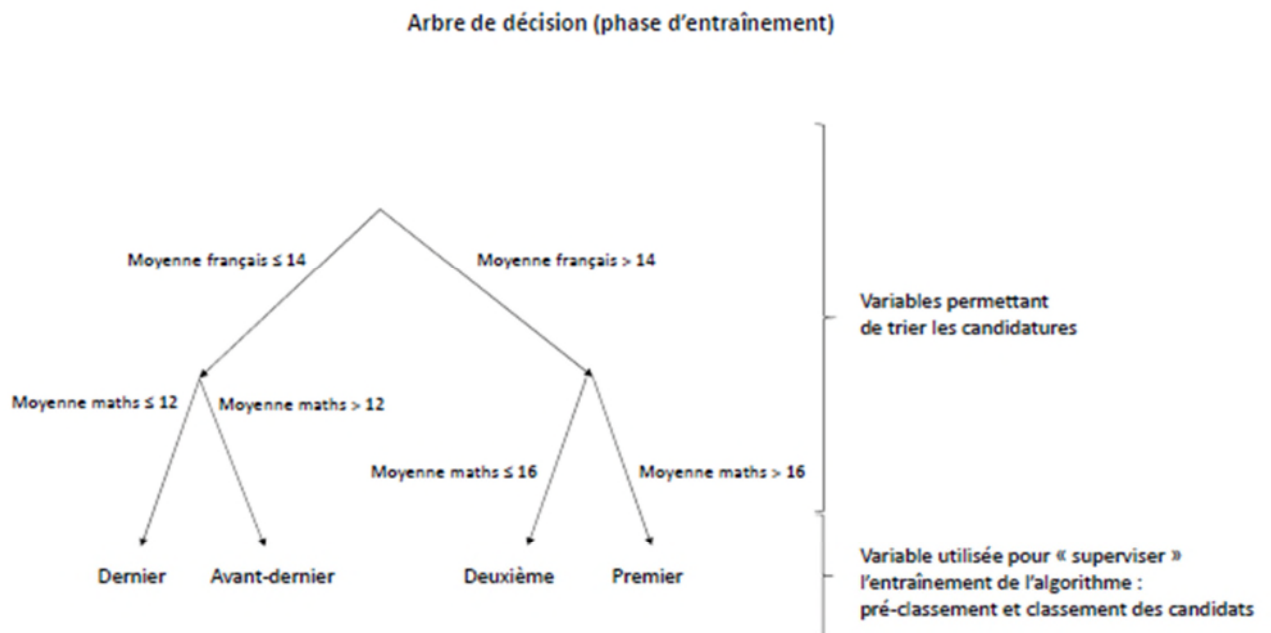
²⁷⁷ Proposé sur le langage libre R, « ranger » constitue une implémentation en C++ de l'algorithme originel de Breiman, ce qui conduit à des gains de performance importants.

²⁷⁸ Voir le document <http://blog.educpros.fr/didier-delignieres/files/2018/05/Grille-attendus-C3D-V5.pdf> pour l'année 2018 et le document <http://blog.educpros.fr/didier-delignieres/files/2019/05/Grille-attendus-C3D-2019.pdf> pour l'année 2019. Didier Delignières est le président de la Conférence des directeurs d'UFR STAPS.

²⁷⁹ LASSO est l'acronyme de « *Least Absolute Shrinkage and Selection Operator* ».

²⁸⁰ Les techniques de bootstrap sont des méthodes basées sur une réplification des données obtenue par rééchantillonnage à partir du jeu de données étudié.

Schéma n° 2 : principe de fonctionnement d'un arbre de décision



Source : Cour des comptes.

Sur un plan plus formel, est entraîné, pour une formation donnée proposée sur la plateforme, un modèle de classement des candidats « $y = F(x)$ », par le biais d'une forêt d'arbres décisionnels de régression [$F = \{ f_1, \dots, f_n \}$] où les étiquettes de supervision (= « y ») correspondent aux pré-classements ou aux classements des élèves et où les prédicteurs (= « x ») sont les variables décrivant les dossiers des élèves ainsi que les variables résultant de l'interaction entre les élèves et la formation (sectorisation géographique et projets de formation motivés par exemple).

L'ensemble d'apprentissage est obtenu en tirant au hasard deux tiers des observations relatives aux décisions de classement. Concernant le paramétrage de la forêt, les valeurs usuelles sont employées²⁸¹.

La précision du modèle F entraîné est calculée à partir d'un ensemble test comportant le tiers des observations qui n'a pas été utilisé lors de la phase d'entraînement (données indépendantes). La mesure de précision employée est le pseudo R^2 . Trois cas de figures sont à distinguer suivant cette valeur :

- si R^2 est proche de 1, le modèle reproduit parfaitement le classement sans aucune erreur ;
- si R^2 est proche de 0, soit la formation classe au hasard, soit les observations sont trop peu nombreuses pour construire un modèle de qualité, soit le modèle et/ou les variables utilisées pour l'entraînement sont inadaptées. Étant donné la diversité des critères considérés, un effectif élevé de candidats indiquera que le classement a probablement été opéré au hasard sans qu'il ne soit possible de conclure de manière certaine ;
- si le R^2 est compris entre 0 et 1, le modèle est de qualité intermédiaire. Dans la mesure où les critères « manuels » sont intrinsèquement difficiles à capter à partir des seules données collectées dans le cadre de la plateforme, une valeur de R^2 plus faible mais toutefois non nulle peut signifier que la formation sous revue a davantage eu recours à des appréciations de nature qualitative (cas des entretiens qui permettent d'apprécier les qualités humaines des candidats par exemple).

Obtention des modalités de (pré-)classement à partir de l'algorithme entraîné

Une fois la forêt entraînée, les modalités de classement sont obtenues en mesurant l'importance des variables. Cette importance est quantifiée par l'accroissement du pourcentage d'erreur moyenne quadratique (« MSE » en anglais)²⁸² par permutation de chaque prédicteur²⁸³ dans les arbres composants F . Cette procédure est proposée dans le cadre du package « ranger ».

²⁸¹ 100 arbres par forêt et un nombre de variables testées à chaque division fixée au nombre de prédicteurs divisé par trois et arrondi par le bas. Une optimisation de ces deux hyper-paramètres principaux (ainsi que d'autres secondaires) a été testée pour quelques formations avec le package « tuneRanger » [Probst et al. (2019) *Hyperparameters and Tuning Strategies for Random Forest*, ArXiv]. Mener une telle optimisation par minimisation de l'erreur quadratique sur les observations out-of-bag (OOB) de F ne conduit pas à des augmentations de performances majeures. Cette méthode n'a donc pas été employée pour gagner en vitesse de calcul. Les OOB constituent les « reliquats bootstrap », soit environ 1/3 des observations non-utilisées pour construire chaque arbre de F .

²⁸² L'indice de Gini n'est pas utilisé car cette mesure est biaisée.

²⁸³ Une permutation correspond ici à un changement au hasard de l'ordre de succession des valeurs du critère sous revue.

Pour apporter un niveau de preuve plus élevé sur l'emploi de certains prédicteurs par les CEV, il est possible de calculer une p-valeur²⁸⁴ pour chaque variable suivant la méthode de Altmann²⁸⁵, qui repose sur des permutations des étiquettes associées à un grand nombre de réentraînements du modèle. Le recours à un test de permutation permet de s'assurer que le poids estimé pour un critère ne peut s'expliquer par le hasard. Cette méthode, très couteuse en calculs, n'a pas été employée pour l'ensemble des formations. Toutefois la Cour y a eu recours ponctuellement pour confirmer l'emploi du critère « lycée d'origine » par certaines CEV.

Afin de faciliter la présentation des résultats dans les tableaux et graphiques, l'importance des variables a été normalisée²⁸⁶. Par ailleurs, la présentation graphique des critères employés dans les quatre formations les plus attractives en 2019 intègre le sens dominant des variables (voir graphiques *infra*)²⁸⁷.

Les données mobilisées

La logique de l'articulation des données d'APB et de Parcoursup

Les formations accessibles depuis Parcoursup sont proposées par des établissements (variable « g_ea_cod »).

Deux types de formations sont décrites dans le système : les formations d'inscription (variable « g_ti_cod »), qui visent à trier les candidatures, ainsi que les formations d'affectation (variable « g_ta_cod »), qui constituent les formations « physiques » pour lesquelles les candidats émettent des vœux. Dans l'immense majorité des cas, la formation d'affectation est identique à sa consœur d'inscription (« g_ti_cod = g_ta_cod »)²⁸⁸.

Un candidat (décrit par la variable « g_cn_cod ») candidate à une formation d'affectation (« g_ta_cod »), qui va l'affecter à un groupe de classement (variable « c_gp_cod ») adossé à une formation d'inscription (« g_ti_cod »). Les classements des candidats et les ordres d'appels sont opérés par les CEV sur les candidats au sein d'un groupe donné (table « c_can_grp »). Concernant les inférences des pré-classements et des classements, la Cour s'est limitée à l'examen des cas, largement majoritaires, où un groupe de classement va correspondre à une seule et même formation d'affectation et d'inscription.

²⁸⁴ En statistique, désigne la probabilité que l'effet observé soit imputable au hasard.

²⁸⁵ Cf. ALTMANN et al, *Permutation importance: a corrected feature importance measure*. Bioinformatics, 2010. La méthode d'Altmann est implémentée dans le package « ranger ».

²⁸⁶ Chaque importance de variable a été passée à la valeur absolue et divisée par la somme des valeurs absolues des importances calculées pour l'ensemble des variables. La somme des importances normalisées par cette méthode fait donc 100 %.

²⁸⁷ Pour une filière, le signe de la médiane du coefficient de corrélation de rang entre le critère et le (pré-)classement a été utilisé pour représenter le sens majoritaire de l'effet du critère sur le (pré-)classement. Pour une formation, le signe est directement utilisé (prendre la médiane n'est pas nécessaire).

²⁸⁸ Toutefois, dans le cas d'un concours codifié par un « g_ti_cod » donné, plusieurs formations d'affectation sont possibles ; par exemple plusieurs écoles post-bac. La table « a_rec » permet de relier les « g_ti_cod » aux « g_ta_cod ».

Les étiquettes utilisées (« y »)

Afin de reconstruire et interpréter les barèmes employés par les formations dans un cadre unifié, deux variables clés sont employées :

- *c_cg_ran* : rang d'un candidat au sein d'un groupe d'une formation établi par la CEV. Cette variable existait déjà dans APB et a été maintenu dans Parcoursup ;
- *c_cg_ord_app* : ordre d'appel d'un candidat au sein d'un groupe d'une formation, calculé à partir du rang du candidat et prenant en compte les quotas sociaux et géographiques. Cette variable n'existait pas dans APB et a été introduite avec Parcoursup.

Sont ici retenus les candidats effectifs, c'est-à-dire les candidats dont le dossier de candidature est « complet » et qui ont fait l'objet d'un tri²⁸⁹.

Avant de pouvoir être mobilisées dans le modèle, les étiquettes doivent être préalablement transformées.

Dans la mesure où une formation peut classer²⁹⁰ les candidats dans des groupes distincts, typiquement pour opérer des traitements différenciés sur des bacheliers appartenant à des voies de baccalauréat différentes, il est nécessaire de construire un « classement d'ensemble » qui va refléter le poids réel des classements pour l'ensemble des candidats à la formation. Le rang de chaque candidat est ainsi modifié de manière inversement proportionnelle aux capacités d'accueil spécifiées au travers de la variable « *a_rg_pla* » pour l'ensemble des groupes d'une formation donnée. Le classement d'ensemble est obtenu par translation sur $[1, \text{rang}_{\max}]$ où rang_{\max} représente le rang obtenu pas la sommation des rangs des derniers candidats classés dans chaque groupe.

En outre, il faut prendre en compte le fait que les formations sélectives ne classent pas l'ensemble des candidatures. Afin de ne pas perdre une information précieuse sur les critères employés par la CEV, les dossiers complets et refusés²⁹¹ sont donc ajoutés au classement d'ensemble en leur appliquant un rang conforme à une hypothèse de parcimonie, soit à mi-chemin entre le rang du dernier candidat classé dans le classement d'ensemble et le nombre total de candidats, que ces derniers soient classés ou pas.

Enfin, afin de faciliter la comparaison entre des classements d'ensemble différents, le classement d'ensemble par une transformation affine sur $[0, 1]$ ²⁹².

Ces classements globaux vont refléter les préférences des formations quant aux profils d'élèves à recruter préférentiellement parmi les viviers de candidats disponibles. On peut, par cette démarche, analyser de manière globale et harmonisée l'ensemble des critères favorisés par les formations, et cela quelle que soit la manière dont ces formations classent les candidats, y compris quand l'outil d'aide à la décision du MESRI n'est pas utilisé (comme dans le cas dans certaines STS et CPGE par exemple).

²⁸⁹ Lorsque la variable « *i_ip_cod* » de la table « *c_can_grp* » est à valeur dans {4 ; 5}.

²⁹⁰ Lorsque le code « *i_ip_cod* » prend la valeur « 5 ».

²⁹¹ Lorsque le code « *i_ip_cod* » prend la valeur « 4 ».

²⁹² Formule employée : $[1 - (\text{rang d'ensemble}) / (\text{nombre total de candidats})]$, ce qui revient à mesurer un taux d'accès.

Les variables relatives aux candidats (« x »)

Deux grand types de variables associées aux candidats peuvent être distingués :

- les variables spécifiques à chaque candidat et indépendantes de ses vœux (notes ou voie de bac par exemple) ;
- les variables associées aux couples candidats – formations (sectorisation géographique du candidat ou projet de formation motivée par exemple).

Les variables employées ainsi que les transformations associées afin d'optimiser l'apprentissage statistique sont disponibles sur l'archive en ligne.

Une classification thématique des intitulés des formations de Parcoursup mise en miroir avec les projets de formation motivés

Dans le cadre de l'analyse des bases de données issues d'APB et de Parcoursup, une classification thématique des formations présentes sur ces plateformes a été réalisée au titre des années 2017, 2018 et 2019. Cette classification permet d'identifier la nature des enseignements dispensés au sein des formations proposées aux candidats, et d'effectuer un regroupement efficace des filières afin de pouvoir les comparer.

Ce travail a également servi de support à une analyse des types de formation contenues sur les plateformes APB et Parcoursup : une mesure de proximité entre les formations a été établie afin de pouvoir les comparer de manière fine. Ce résultat a été utilisé pour réaliser des prédictions précises sur l'adéquation des projets de formation motivés des élèves à la filière à laquelle ils postulent, pour mesurer la motivation des candidats. Ce nouvel indicateur permet également d'évaluer le degré d'automatisation de la procédure de sélection contrôlée par la commission d'examen des vœux de chaque formation d'APB et de Parcoursup.

Dans une première approche, une agrégation thématique des descriptifs textuels des filières a été établie sur le modèle canonique de la classification des champs de l'éducation qui découle de la nomenclature CITE 2013 de l'UNESCO. La démarche retenue a ensuite consisté à automatiser en langage Python la manière dont les libellés de formation auraient pu être classés par une personne humaine, à partir d'une analyse des mots-clés employés dans les intitulés qui décrivent chaque type de filière. Cette solution permet de n'avoir à analyser qu'un nombre limité de libellés, tout en laissant la possibilité de retrouver facilement les formations concernées grâce au code filière.

Un corpus de mots-clés a ensuite été constitué : celui-ci consiste en 26 listes de mots, chacune associée à l'un des grands champs de l'éducation. Les premiers mots ont été choisis grâce aux descriptions détaillées des classes de la nomenclature CITE 2013 fournies par l'UNESCO. Ce premier lexique a ensuite été enrichi par une analyse des mots les plus fréquemment contenus dans les libellés de formation. Le programme classe ensuite les types de formation par association de mots-clés.

Dans une deuxième approche, chaque filière a été caractérisée à l'aide de son intitulé et des descriptions renseignées par les responsables des établissements proposant ce cursus. Ces caractéristiques ont été transformées en variables numériques, puis utilisées pour réaliser un arbre de classification. Une table qui recense l'ensemble des distances inter-formations a été tirée de ces opérations. Un croisement entre le tri thématique des formations, obtenu à l'étape précédente, et ces distances, a finalement permis d'obtenir une mesure de la distance entre les classes de la classification UNESCO.

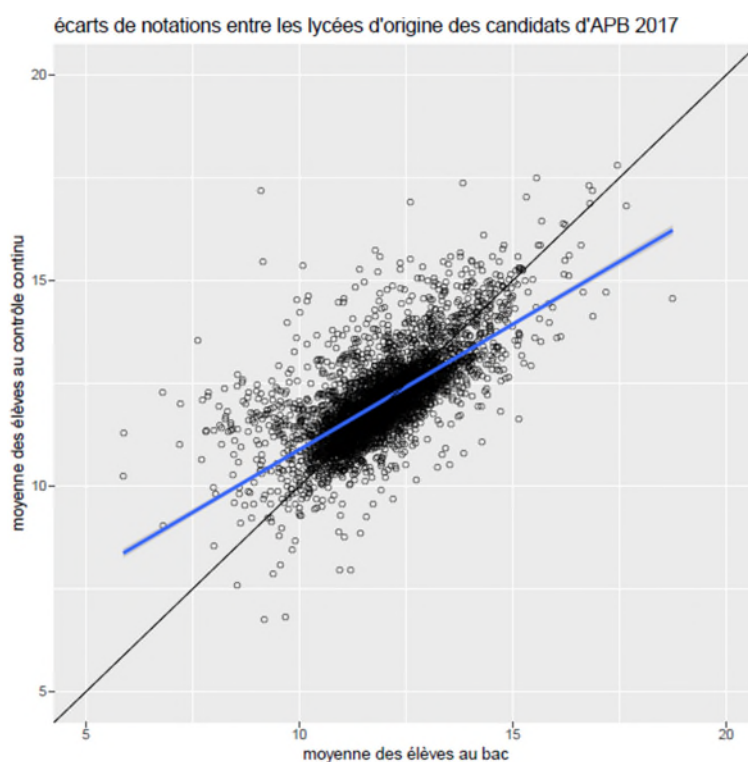
Les outils construits à l'issue de ces deux étapes préliminaires ont finalement été utilisés pour mesurer l'adéquation des projets de formation motivés (PFM) à la filière de candidature, afin d'évaluer la qualité des productions des élèves. Le traitement de tri automatique a d'abord été appliqué aux lettres de motivation, puis la classe prédite par cet algorithme a été comparée à la classe thématique de la formation de candidature issue du premier tri des filières. Deux types d'indices de similarité ont été tirés de ce travail : un indice binaire²⁹³ grossier (voir adéquation de premier niveau entre le PFM et la formation visée par le candidat dans le tableau ci-dessus), ainsi qu'un indice continu plus précis établi à partir de la distance moyenne normée entre les classes²⁹⁴. Ces variables ont ensuite été utilisées dans plusieurs régressions cherchant à prédire la réussite des candidats.

Résultats complémentaires

Les éléments présentés ci-dessous viennent en appui des constats formulés dans le chapitre 3 relatifs au lycée d'origine et à l'analyse des classements.

Le lycée d'origine

Graphique n° 1 : les disparités de notations entre les lycées d'origines appréciées à travers l'écart entre les résultats aux bac et la notation au contrôle continu



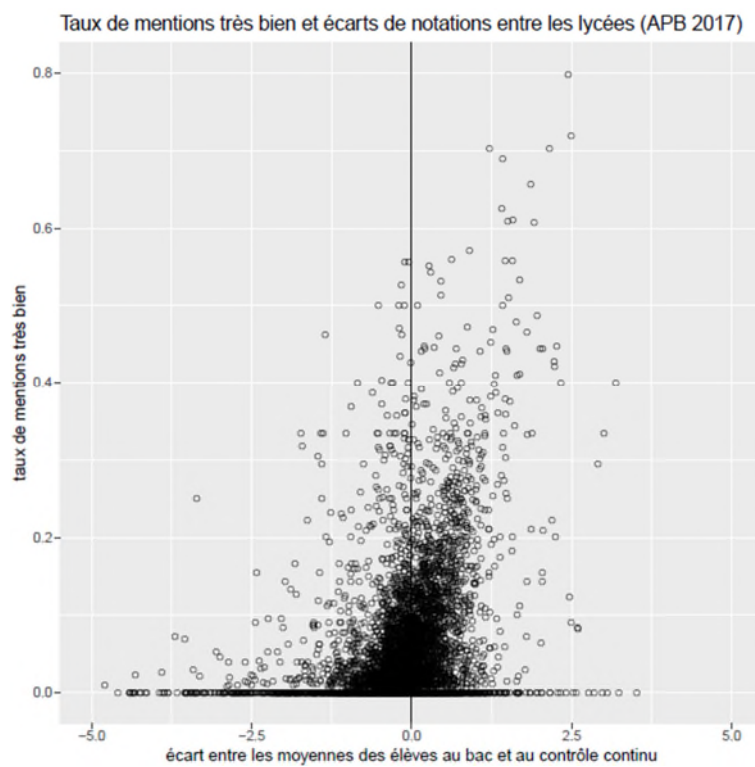
²⁹³ Lecture : 1 si la classe prédite est identique à la classe de la formation de candidature, 0 sinon.

²⁹⁴ Formule explicite pour l'indice continu :

$$\left(1 - \frac{\text{distance}(\text{formation prédite}, \text{formation de candidature})}{\text{distance max}}\right) \times 2 \left(1 + \mathbb{1}_{\left\{\begin{array}{l} \text{la formation prédite et la formation} \\ \text{effective appartient à la même catégorie} \end{array}\right\}}\right)$$

Lecture : de 0 si les formations sont totalement différentes, à 2 si les formations sont identiques

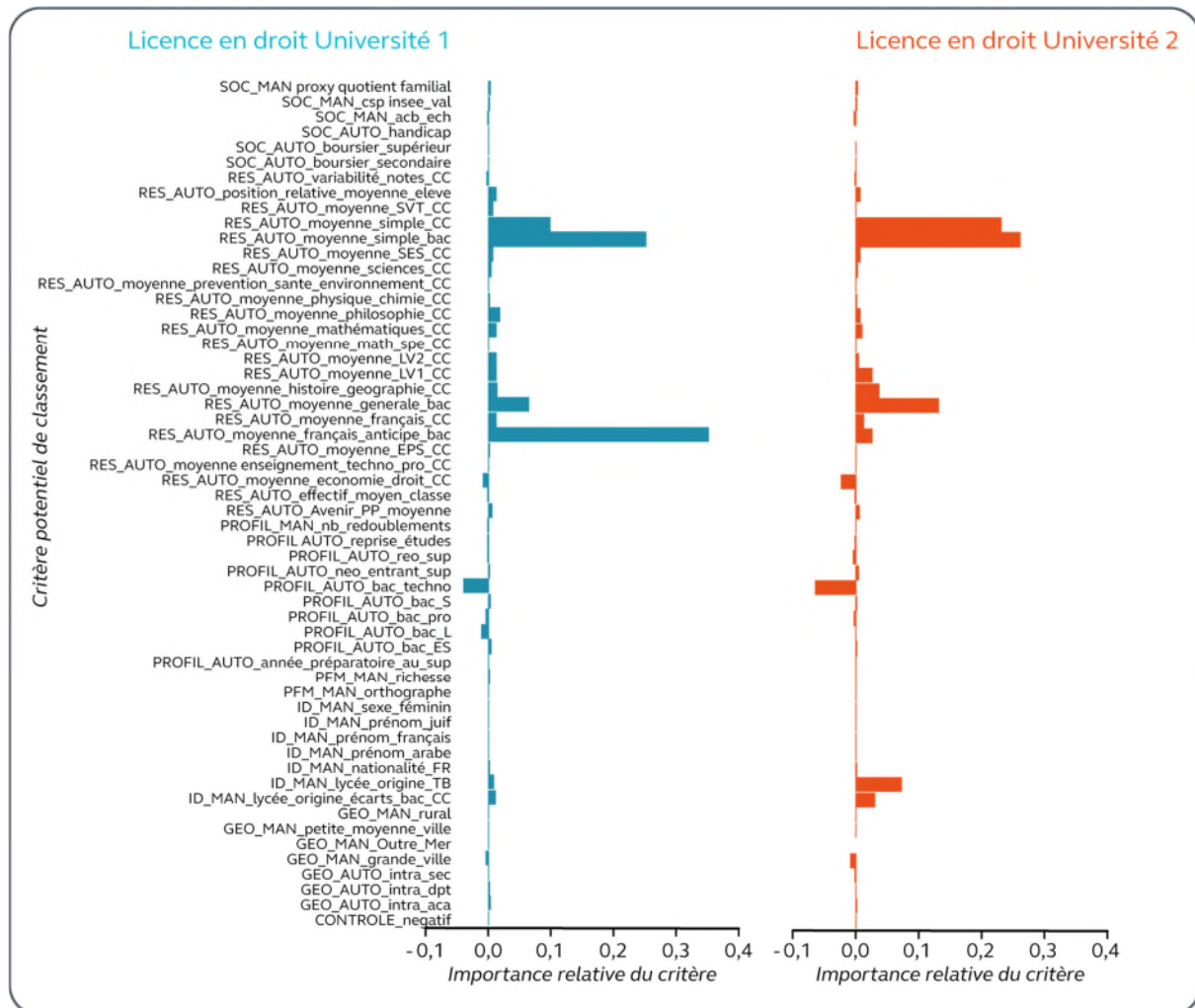
Graphique n° 2 : relation entre les taux de mentions « très bien » et les écarts de notation entre les lycées d'origine des candidats



L'analyse des classements

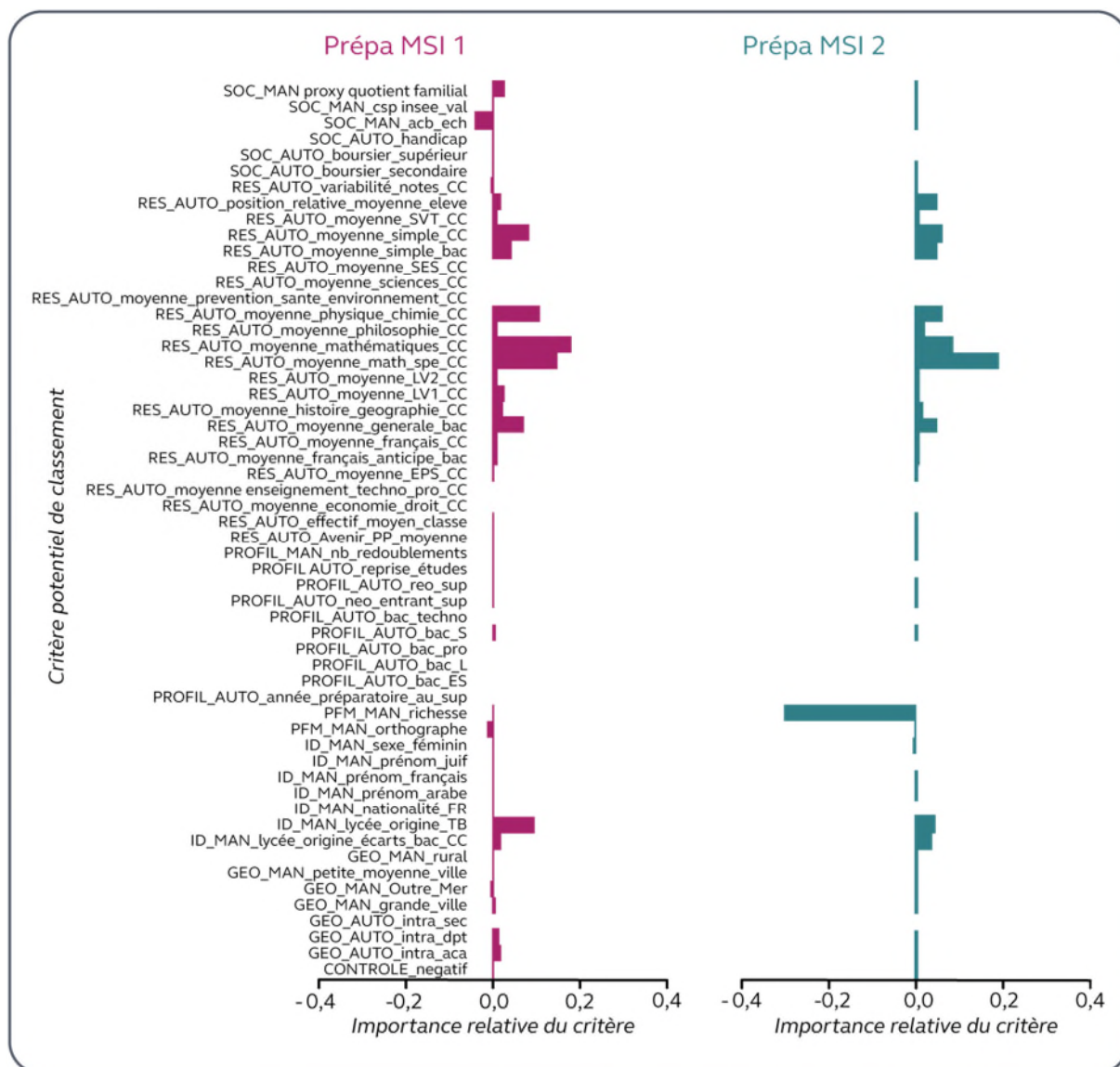
L'analyse des classements à l'échelle des formations parmi les plus attractives

Graphique n° 3 : critères de pré-classements employés par les deux licences en droit les plus attractives en 2019



Source : Cour des comptes à partir des données Parcoursup 2019

Graphique n° 4 : critères de pré-classements employés par les deux prépa MPSI les plus attractives en 2019



Source : Cour des comptes à partir des données Parcoursup 2019

L'analyse des classements à l'échelle des filières les plus emblématiques

Tableau n° 17 : la logique des pré-classements et classements dans les formations sous tension ayant pour vocation l'accueil des bacheliers technologiques et professionnels (Parcoursup 2019)

| Type de critère | Poids estimé du type de critère | | | |
|--|---------------------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------------|
| | DUT en tension | | STS en tension | |
| | Pré-classement (sans quotas) | Classement (avec quotas) | Pré-classement (sans quotas) | Classement (avec quotas) |
| Critères de classement | | | | |
| Résultats (notes et fiche « Avenir ») | 90 [84 – 94] | 90 [83 – 94] | 84 [74 – 90] | 84 [74 – 90] |
| Motivation (projet de formation motivé) | 1 [0 – 1] | 1 [0 – 2] | 1 [0 – 1] | 1 [0 – 1] |
| Profil (nature de la filière, en réorientation ou pas, etc.) | 3 [1 – 7] | 3 [1 – 7] | 6 [3 – 14] | 6 [3 – 13] |
| Critères sociaux | 1 [0 – 2] | 1 [1 – 2] | 1 [1 – 2] | 1 [1 – 2] |
| Critères géographiques | 0 [0 – 2] | 0 [0 – 2] | 1 [0 – 2] | 1 [0 – 2] |
| Identité (lycée d'origine, sexe, nationalité et prénom) | 2 [1 – 3] | 2 [1 – 3] | 3 [2 – 5] | 3 [2 – 5] |
| Manière de classer | | | | |
| Critères manuels | 3 [2 – 7] | 4 [2 – 6] | 5 [4 – 8] | 5 [4 – 8] |
| Critères facilement automatisables | 96 [93 – 98] | 96 [93 – 98] | 94 [92 – 96] | 94 [92 – 96] |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Précisions des inférences pour les quatre filières suivant l'ordre des colonnes : 46 [21 – 66], 46 [18 – 64], 48 [39 – 56] et 48 [39 – 56].

Annexe n° 7 : l'audit du système d'information (Cour, notamment en lien avec des sociétés spécialisées pour l'audit de l'application Parcoursup)

AUDIT DU CODE DE PARCOURSUP PAR DES SOCIÉTÉS SPÉCIALISÉES

Sur demande de la Cour, des sociétés spécialisées ont opéré un audit automatisé et quantitatif du code source de Parcoursup. Cet audit de code est détaillé dans la présente annexe. Une évaluation qualitative de la qualité de l'architecture de Parcoursup réalisée par ces mêmes sociétés est présentée dans le chapitre 2.

Sur le plan méthodologique, il convient de souligner que l'audit de code ici réalisé repose une analyse automatisée du code, en lien avec un modèle mathématique de risque. Ce type d'analyse, si elle a l'avantage de permettre une analyse efficace et normée d'applications de très grande taille comme Parcoursup, peut également engendrer des faux positifs²⁹⁵ et des faux négatifs²⁹⁶. Ces erreurs éventuelles sont susceptibles de faire varier les résultats présentés ci-dessous.

L'audit s'est limité au cœur fonctionnel de Parcoursup dans la mesure où les éléments graphiques et interactifs (code du portail web) ont déjà été audités dans un autre contexte²⁹⁷.

L'audit de qualité du code a permis d'évaluer la « santé » de l'application Parcoursup à travers cinq mesures complémentaires :

- une mesure de sécurité (sécurité du système et de ses données, en particulier du point de vue de leur cohérence et de leur intégrité) ;
- une mesure d'efficience (efficacité du code mis en œuvre ; gestion raisonnée des ressources du système) ;
- une mesure de robustesse (maintien en condition opérationnelle du système, en particulier face à des situations imprévues) ;
- une mesure d'évolutivité (capacité d'évolution du système, en particulier par rapport à la complexité du code existant ; respect des bonnes pratiques de programmation) ;
- une mesure de transférabilité (facilité d'appropriation du code par un nouveau collaborateur ou une nouvelle équipe).

Les résultats montrent que Parcoursup présente un indice de qualité totale de 2,28 sur une échelle de 4, la note de 1 correspondant à un risque très élevé et la note de 4 à un risque faible. Il s'agit d'un résultat médiocre, avec un niveau de risque élevé. Pour des applications comparables, c'est-à-dire de plus de 10 ans, la note moyenne constatée par les auditeurs mandatés est de 2,80. Parcoursup se situe donc à un niveau de qualité plus faible que d'autres logiciels d'âge similaire. Dans le cadre de cet audit, 1 582 violations critiques ont été identifiées. Il s'agit de failles dans le code qui doivent être corrigées rapidement. Plus précisément, les indices d'efficience et de sécurité montrent que le risque de rupture du fonctionnement normal

²⁹⁵ Fausse erreur identifiée lors de l'analyse qui va donc diminuer les notes artificiellement.

²⁹⁶ Vraie erreur qui n'est pas identifiée par l'analyse et qui va donc augmenter les notes artificiellement.

²⁹⁷ Parcoursup a été reconnu opérateur de service essentiel et a donc fait l'objet d'un audit de sécurité.

de Parcoursup est élevé. En revanche, les risques relatifs au maintien de Parcoursup à long terme, bien que réels, sont modérés (indices de robustesse, transférabilité et adaptabilité compris entre 2,50 et 2,90).

Parcoursup est composé d'un code source public et d'un code source fermé. Malgré sa petite taille, le code source qui a été rendu public et qui est récent présente un niveau de risque comparable au code non public (indice de qualité totale de 2,57 contre 2,42 respectivement). À titre de comparaison, pour les applications de moins de deux ans, le score moyen observé est supérieur à 3,40. Par ailleurs, le code ouvert présente une densité de violations critiques bien plus importante que le code fermé (36,6 violations par millier de lignes de codes contre 3,3 pour le code fermé).

Tableau n° 18 : synthèse des risques identifiés dans le cadre de l'audit de code.

| <i>Mesure de santé</i> | Note sur le code public (Java) | Note sur le code fermé (SQL) | Note sur la totalité du code |
|---------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| <i>Sécurité</i> | 1,79 | 1,99 | 1,68 |
| <i>Efficiencia</i> | 2,13 | 2,16 | 1,81 |
| <i>Robustesse</i> | 2,54 | 2,22 | 2,43 |
| <i>Évolutivité</i> | 2,87 | 2,43 | 2,52 |
| <i>Transférabilité</i> | 3,15 | 2,96 | 2,87 |
| <i>Indice de qualité totale</i> | 2,57 | 2,42 | 2,28 |

Source : Audit CAST et Bearing Point pour la Cour des comptes. Les notes sont données sur une échelle de 1 à 4. 1 correspond à un risque maximal et 4 à un risque minimal.

*

AUDIT DE LA SÉCURITÉ DU SYSTÈME D'INFORMATION PAR LA COUR

Deux types de mesures de sécurité sont analysées. D'une part la sécurité physique s'attache à empêcher tout accès physique non autorisé, tout dommage ou intrusion portant sur l'information et les moyens de traitement de l'information de l'organisation. D'autre part, la sécurité logique s'attache à fournir des mécanismes permettant de sécuriser les données au travers de composantes matérielles, logicielles et de procédures. Le contrôle des habilitations, des sauvegardes et de l'intégrité de l'information est particulièrement visé.

De façon générale, la Cour constate que si des mesures de sécurité existent, elles restent à renforcer.

Des mesures de sécurité physique disparates

De manière générale, toute organisation se doit de définir des moyens de sécurité servant à protéger les zones contenant l'information sensible ou critique et les moyens de traitement de l'information.

Les serveurs de Parcoursup sont hébergés sur deux sites physiques.

Concernant l'accès au site de stockage numéro 1, les mesures de sécurité physiques permettant d'avoir accès aux serveurs sont suffisantes. En effet, ce site de stockage répond à l'ensemble des exigences des professionnels du secteur (badges nominatifs, habilitations différenciées, salles spécifiques). Néanmoins, les serveurs hébergeant les données de Parcoursup ne sont pas physiquement séparés des autres serveurs. En effet, toute personne ayant accès à la salle serveur pourrait avoir accès aux serveurs Parcoursup. Il convient d'installer une grille de protection avec serrure afin de séparer physiquement les équipements.

Quant au site de stockage numéro 2, les mesures de sécurité physique nécessaire à l'accès aux salles physiques sont convenables mais perfectibles. Tout accès doit faire l'objet d'une demande spécifique et est tracé. De plus, les baies de stockages sont protégées par une grille qui s'ouvre *via* une serrure spécifique. Cependant, il n'existe pas de formalisation de la procédure permettant d'accéder aux salles serveur. À noter qu'un projet de déménagement du site est en cours de finalisation. Ce déménagement devrait permettre d'obtenir un niveau de sécurité physique homogène sur les deux sites.

La Cour recommande de mettre en place une baie sécurisée dans le *datacenter* du site 1 et de mettre en œuvre le déménagement des serveurs du site 2.

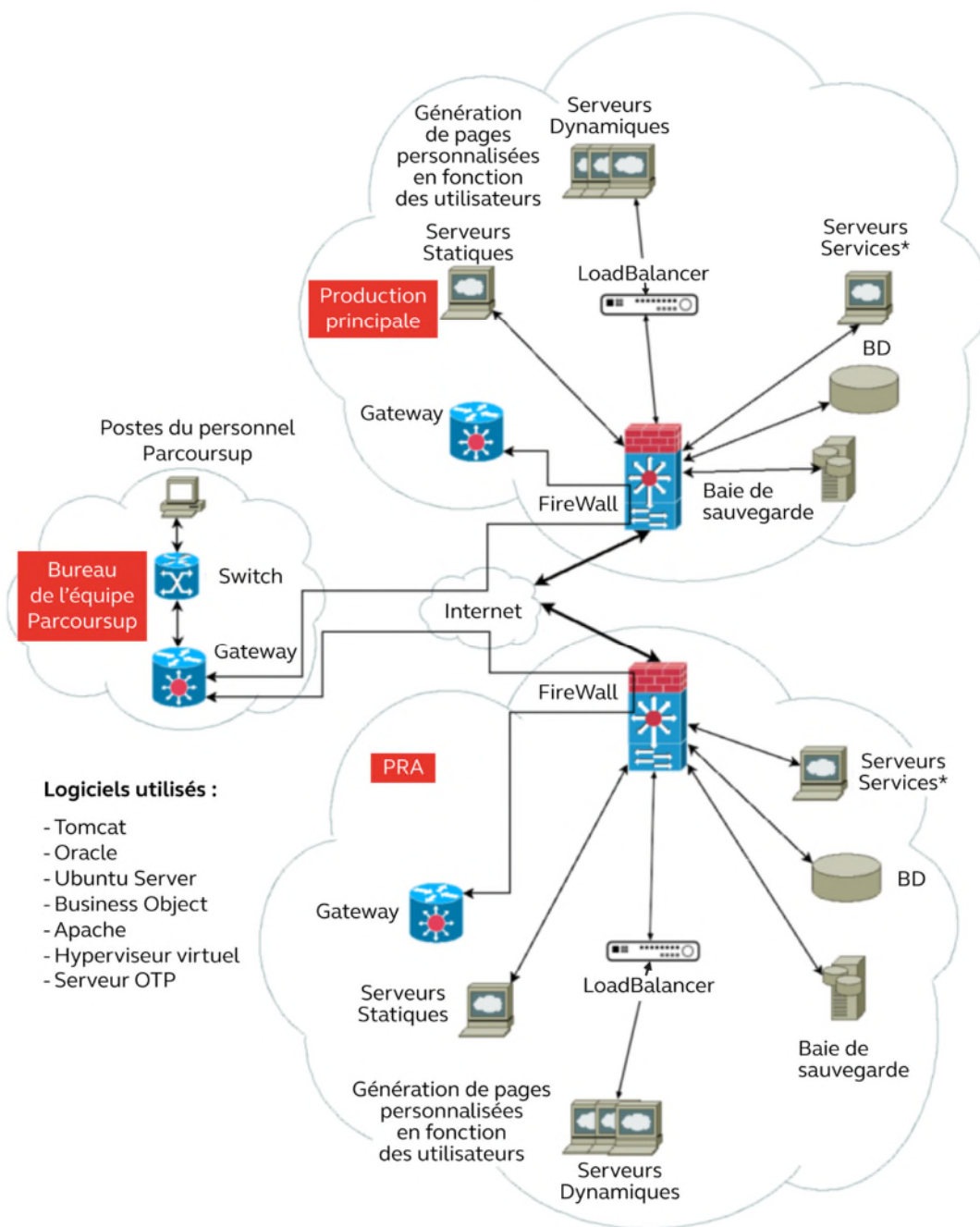
Une sécurité logique à renforcer

Une cartographie des mesures de sécurité logique existante

La cartographie réseau est une brique essentielle de la supervision des systèmes d'information. Une cartographie doit faire apparaître le schéma d'architecture, les éléments de sécurité logique et physique ainsi que les différents flux entre matériels.

La figure suivante présente la cartographie réseau du système d'information Parcoursup réalisée par la MESRI.

Schéma n° 3 : cartographie réseau de Parcoursup



* Contient les services dont les autres dispositifs ont besoin pour fonctionner comme le serveur DNS, le service de messagerie, etc.

Source : cahier des charges simplifié de Parcoursup

Les composants de Parcoursup sont systématiquement dédoublés sur deux sites physiques distincts. Cette redondance permet d'améliorer la robustesse du système d'information. De plus, des pare-feu sont disposés à plusieurs endroits afin d'être en mesure de cribler, et, en cas de menace identifiée, de filtrer, les flux d'information transitant par le système.

Les informations contenues dans cette cartographie sont exhaustives et permettent d'avoir une vue globale du système d'information.

Des fragilités en terme de sécurité à renforcer d'urgence

Un audit a été réalisé par le prestataire Orange Cyberdéfense au cours du mois de Novembre 2018. Cet audit a relevé des failles de sécurité importantes au sein de l'application web de Parcoursup. Le rapport fait état de 11 vulnérabilités, dont 1 présente un risque critique, 5 présentent un risque majeur, et 5 des risques plus modérés.

Les principales problématiques de sécurité passées sous revue concernent : l'élévation de privilège²⁹⁸, les injections de code malveillant²⁹⁹, la présence de données sensibles en clair³⁰⁰ et l'utilisation de mécanismes cryptographiques obsolètes³⁰¹. Ces vulnérabilités pourraient permettre à un attaquant de compromettre le système et les données des utilisateurs.

Les mesures de sécurité intégrées ne sont pas en adéquation avec les différents référentiels de l'ANSSI. Il est important de mettre en place les plans d'actions adéquats afin de sécuriser le système.

La Cour recommande d'améliorer les mesures de sécurité en mettant en place des plans d'actions formalisés et en corrigeant les failles de sécurité identifiées.

Un processus de gestion des habilitations trop laxiste

Au sujet des comptes destinés aux utilisateurs de la plateforme, deux types d'accès sont à considérer, les accès étudiants d'une part, et les accès établissement d'autre part.

Les habilitations des établissements sont de la responsabilité du chef d'établissement. Chaque chef d'établissement se voit remettre un compte avec des droits étendus lui permettant de créer des comptes pour son équipe enseignante. Les modalités de création de ces comptes sont à la discrétion du chef d'établissement et varient fortement selon la structure considérée. À noter qu'il ne lui est pas possible de créer de comptes dotés du même niveau de privilèges que le sien. Cependant, il n'existe pas de matrice de séparation des tâches pour les accès établissements. Une telle matrice permet de faire en sorte que la réalisation d'un processus dans un SI, qu'il soit critique ou non, mobilise au moins deux personnes différentes. Cela permet de couvrir le risque de transaction réalisées de manière frauduleuse.

Pour l'attribution des comptes étudiants, une procédure classique de création de comptes Parcoursup est mise en place *via* leur Identifiant National Étudiant (INE). À l'issue des sessions de vœux, les accès correspondants sont systématiquement supprimés.

La Cour recommande de mettre en place une matrice de séparation des tâches pour les établissements afin de limiter le risque de transaction frauduleuse.

²⁹⁸ Une élévation des privilèges est un mécanisme permettant à un utilisateur d'obtenir des privilèges supérieurs à ceux qu'il a normalement.

²⁹⁹ Une injection de code est un type d'exploitation d'une faille de sécurité d'une application, non prévue par le système et pouvant compromettre sa sécurité, en modifiant son exécution. Certaines injections de code ont pour but d'obtenir une élévation des privilèges, ou d'installer un logiciel malveillant.

³⁰⁰ En clair : données sensibles non chiffrées.

³⁰¹ Un mécanisme cryptographique obsolète est un chiffrement dont les limites techniques ont été exploitées. Il peut notamment s'agir de chiffrements réversibles.

Les équipes techniques se partagent des habilitations à trop haut privilèges

Le contrôle des droits d'accès est l'un des éléments indispensables qui protège le système d'information contre les dysfonctionnements liés au facteur humain, aux utilisations frauduleuses et à la perte ou au vol de données. À ce titre, les droits associés à un profil doivent correspondre aux missions de l'utilisateur.

Dans le cadre de Parcoursup, la gestion des habilitations (création, modification et suppression) est supervisée par le responsable de la sécurité du système d'information (RSSI). Son rôle est d'être garant de la bonne attribution des droits en cohérence avec les besoins du profil. Au regard de la taille de l'équipe technique, cette pratique est cohérente.

Cependant, l'analyse des comptes à hauts privilèges de type administrateur système ou bases de données montre l'utilisation de comptes génériques. Par opposition à un compte nominatif, un compte générique ne permet pas de garantir l'identité de la personne s'y connectant, et donc le suivi des actions réalisées. Dans le cas du SI Parcoursup, deux personnes ont accès au compte d'administration.

Dans le cadre des travaux de conformité prévus dans le cadre de la labélisation de Parcoursup comme opérateur de service essentiel, le RSSI indique que la mise en place de comptes nominatifs interviendra dans un horizon de deux ans. En effet, il est primordial d'être en mesure de pouvoir tracer systématiquement chaque connexion administrateur afin d'empêcher toute modification non autorisée.

La Cour recommande la mise en œuvre de comptes nominatif pour les profils d'administration, ainsi que d'une matrice de séparation des tâches pour le pôle informatique du SCN afin de limiter le risque de transaction frauduleuse.

Une sauvegarde du système efficiente

Une politique de sauvegarde est le premier rempart pour la résilience des systèmes d'information. Celle du système d'information portant l'application Parcoursup est la suivante :

- les données présentes sur le serveur de production sont synchronisées de manière pseudo-synchrone³⁰² avec le serveur de secours. Une reprise d'activité dans un délai de deux heures est possible en cas de coupure en production ;
- chaque nuit, le schéma de base de données et l'ensemble des données sont archivés ;
- les sauvegardes des fichiers candidats ont lieu toutes les 24h.

Cette politique de sauvegarde est en adéquation avec les différents référentiels existants. La réalisation de l'ensemble des sauvegardes permet de couvrir les risques de perte de données en cas d'incident ou d'intrusion.

³⁰² Un mécanisme pseudo synchrone recopie les données de manière quasi-instantanée.

Annexe n° 8 : une mesure globale de la qualité de l'accès à l'enseignement supérieur (Cour)

Cette annexe présente les comptages détaillés nécessaires au calcul de la performance du dispositif d'affectation dans l'enseignement supérieur mentionnée dans le chapitre 2.

**Tableau n° 19 : évolution du ratio du nombre d'affectés sur le nombre de candidats
de 2017 à 2019.**

| | | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|---|--|----------|-----------------|-----------------|
| <i>Nombre d'affectés (A) – Tables pour les SAIO</i> | Ensemble des formations proposées | 477 281 | 583 274 | 638 896 |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 430 755 | 529 237 | 542 239 |
| | Universités uniquement | 254 248 | 313 643 | 329 567 |
| <i>Nombre d'affectés (A') – Calculs directs de la Cour</i> | Ensemble des formations proposées | 555 306 | 583 274 | 639 043 |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 499 979 | 529 237 | 542 358 |
| | Universités uniquement | 306 669 | 313 643 | 329 648 |
| <i>Nombre de candidats (C)</i> | Ensemble des formations proposées | 869 637 | 918 460 | 1 012 838 |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 854 634 | 898 697 | 943 156 |
| | Universités uniquement | 641 668 | 615 193 | 663 690 |
| <i>Ratio affectés sur candidats (A/C ; tables pour les SAIO pour A)</i> | Ensemble des formations proposées | 55 % | 64 % | 63 % |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 50 % | 59 % | 58 % |
| | Universités uniquement | 40 % | 51 % | 50 % |
| <i>Ratio affectés sur candidats (A'/C ; calculs directs de la Cour pour A')</i> | Ensemble des formations proposées | 64 % | 64 % | 64 % |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 59 % | 59 % | 59 % |
| | Universités uniquement | 48 % | 51 % | 49 % |

Source : Cour des comptes à partir des données d'APB et Parcoursup (les trois tables d'indicateurs « *tsp_sui_adm_saio* » réalisées par le SCN au profit des SAIO sont combinées pour les trois années et sont mises en regard avec les trois tables « *i_ins* » des candidatures. Les affectés correspondent ici à la somme des variables « *oui_def* » et « *oui_mais* ». La correction de périmètre revient à ne prendre en compte que les seules formations communes aux trois années sous revue. Quant aux universités, elles sont identifiées en joignant les codes des formations avec leurs descriptions (tables « *sp_g_tri_ins* » et « *sp_g_tri_aff* »). Les bases de calcul des affectés communiquées aux SAIO étant différentes entre APB et Parcoursup, la Cour a procédé à des calculs directs des affectés à partir des tables des admissions pour disposer de données parfaitement comparables pour les trois années (voir encadré).

D'APB à Parcoursup : une surestimation des taux d'affectation

Les indicateurs statistiques communiqués aux services des rectorats (SAIO) par le SCN montrent une augmentation de 16 % de la part des candidats ayant validé une proposition d'admission entre APB et Parcoursup (cf. tableau *supra*). En réalité, cet accroissement correspond à un biais induit par la faiblesse du système de suivi des évolutions relatives au système d'information.

La table « tsp_sui_adm_saio » et l'ensemble de ses variables ne sont pas commentés dans l'architecture d'APB et de Parcoursup. Or, cette table se révèle stratégique pour l'établissement des statistiques d'admission destinées aux services des rectorats chargés de l'orientation des candidats car elle liste, entre autres, les nombres de « oui définitifs » et de « oui, mais » renseignés par les candidats en réponse à des propositions d'admission. L'examen par la Cour du code source destiné à produire ces statistiques montre que ces deux nombres sont calculés « après la première phase »³⁰³, à partir d'une seule table intitulée « a_adm », et dont le périmètre a été modifié par le SCN entre 2017 et 2018.

Dans APB, les admissions sont séparées en trois tables : « a_adm », pour les « candidats participant aux phases d'admission de la procédure normale », « a_adm_cpl » pour la « procédure complémentaire », et « a_adm_aut » pour les « recrutements hors procédure » concernant les formations en apprentissage. Depuis Parcoursup, le périmètre de la table « a_adm » a été modifié : elle regroupe dorénavant les « propositions d'admission de Parcoursup, toutes procédures », soit l'ensemble des candidats affectés en phase principale, en phase complémentaire et en apprentissage. Malgré ce changement important de périmètre de la table « a_adm », le script produisant les indicateurs pour les SAIO n'a pas été modifié.

Cette erreur dans le suivi des évolutions du code source est un exemple significatif de la mauvaise qualité de la procédure de traçabilité des modifications sur le SI et de son impact sur les statistiques officielles transmises aux rectorats, générant une surestimation de la qualité d'affectation offerte par Parcoursup en comparaison d'APB.

En regroupant l'ensemble des procédures d'admission d'APB 2017 sur les mêmes fondements que pour Parcoursup 2018 et 2019, la performance d'affectation des candidats n'a pas progressé entre 2017 et 2019, restant stable à 64 % pour les trois exercices, et ce malgré un nombre plus important de formations proposées sur Parcoursup que sur APB. Si l'on se restreint au périmètre des seules formations communes sur la période 2017 – 2019, cette performance est restée stable à 59 %, ce qui signifie que plus d'un candidat sur trois n'a pas pu être affecté dans le premier cycle de l'enseignement supérieur à travers la plateforme.

³⁰³ Ce commentaire est inséré directement dans le code source et n'est pas disponible dans la base de données.

Tableau n° 20 : évolution du ratio du nombre d'inscrits à la rentrée académique sur le nombre d'affectés de 2017 à 2019.

| | | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|---|----------|-----------------|-----------------|
| <i>Nombre d'inscrits à la rentrée académique (I)</i> | Ensemble des formations proposées | 412 474 | 432 896 | ND |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 406 949 | 426 689 | ND |
| | Universités uniquement | 252 066 | 270 630 | ND |
| <i>Nombre d'affectés (A') – Calculs directs de la Cour</i> | Ensemble des formations proposées | 555 306 | 583 274 | 639 043 |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 499 979 | 529 237 | 542 358 |
| | Universités uniquement | 306 669 | 313 643 | 329 648 |
| <i>Ratio inscrits sur affectés (I/A')</i> | Ensemble des formations proposées | 74 % | 74 % | ND |
| | Formations communes aux trois années uniquement | 81 % | 81 % | ND |
| | Universités uniquement | 82 % | 86 % | ND |

Source : Cour des comptes à partir des données de SISE « inscriptions » pour le calcul des inscrits, ainsi que les données d'APB et Parcoursup pour le calcul des affectés (voir tableau précédant pour les modalités de calcul). ND : non déterminé (non calculable à cette date).

La réussite n'implique pas nécessairement une bonne orientation

Tableau n° 21 : analyse des réorientations suivant la réussite ou la non-réussite en première année d'études supérieures

| Indicateur | Pourcentage – toutes formations | Pourcentage – Universités uniquement | Commentaire |
|--|---------------------------------|--------------------------------------|--------------------|
| % d'élèves présents dans SISE inscription 2016 et présents dans la base diplôme SISE 2016 (avec un indicateur de réussite pour le diplôme) | 83,58 % | 97,33 % | |
| % d'élèves présents dans SISE inscription 2016 et qui ont réussi leur diplôme (SISE diplôme) | 25,21 % | 29,29 % | |
| % d'élèves affectés par APB 2016 et présents dans la base SISE inscription 2016 | 63,77 % | 82,58 % | |
| % d'élèves affectés par APB 2016, et présents dans la base SISE inscription 2016 qui sont présents dans la base SISE diplôme 2016 (avec un indicateur de réussite pour le diplôme) | 94,69 % | 98,59 % | |
| % d'élèves affectés par APB 2016, présents dans la base SISE inscription 2016 et SISE diplôme 2016 qui ont réussi leur diplôme | 3,72 % | 3,38 % | Valeur très faible |
| % d'élèves affectés par APB 2016, présents dans la base SISE inscription 2016 et SISE diplôme 2016, qui ont réussi leur diplôme, qui se réorientent | 6,44 % | 7,60 % | |
| % d'élèves affectés par APB 2016, présents dans la base SISE inscription 2016 et SISE diplôme 2016, qui n'ont pas réussi leur diplôme, qui se réorientent | 11,48 % | 12,26 % | |

Source : Cour des comptes à partir des données APB 2016, SISE inscription 2016 et SISE diplôme 2016

L'évolution de la performance d'affectation suivant les profils des candidats

La performance P₁, qui mesure le taux d'affectation, est ici calculée de façon différenciée pour les différentes catégories de candidats qui utilisent la plateforme. Les catégories présentées sont issues de la terminologie employée dans le SI³⁰⁴.

Tableau n° 22 : évolution de 2017 à 2019 du ratio du nombre d'affectés rapporté au nombre de candidats suivant les différents profils de candidats.

| | Catégories de candidats | Effectifs annuels et performances d'affectation associées | | |
|--|--|---|-----------------|--------------------------|
| | | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 (à jour) |
| <i>Nombre d'affectés (A') – Calculs directs de la Cour</i> | Nouveaux entrants dans le supérieur | 435 584 | 464 322 | 480 622 |
| | Réorientés du supérieur | 57 400 | 58 642 | 75 736 |
| | Candidats en reprise d'études | 30 365 | 30 682 | 40 519 |
| | Candidats en année de transition vers le supérieur | 10 740 | 9 311 | 19 112 |
| | Bacheliers généraux S | 189 033 | 196 789 | 210 235 |
| | Bacheliers généraux ES | 105 099 | 112 855 | 123 656 |
| | Bacheliers généraux L | 56 121 | 56 074 | 59 280 |
| | Bacheliers technologiques | 111 717 | 118 067 | 133 643 |
| | Bacheliers professionnels | 65 605 | 71 801 | 78 956 |
| | Candidats boursiers du secondaire | 86 619 | 98 205 | 107 473 |
| | Candidats boursiers du supérieur | 32 957 | 34 339 | 43 185 |
| | Candidats des grandes villes | 259 113 | 270 714 | 297 040 |
| | Candidats des villes petites à intermédiaires | 159 516 | 169 271 | 184 314 |
| | Candidats des zones rurales | 104 270 | 111 406 | 121 614 |
| | Candidats de l'Outre-Mer | 25 385 | 27 154 | 30 368 |
| | Candidats handicapés | 3 822 | 5 293 | 6 170 |
| | Totalité des candidats | 555 306 | 583 274 | 639 043 |
| <i>Nombre de candidats (C)</i> | Nouveaux entrants dans le supérieur | 647 155 | 687 837 | 689 828 |
| | Réorientés du supérieur | 125 582 | 130 244 | 172 359 |
| | Candidats en reprise d'études | 64 836 | 67 503 | 104 731 |
| | Candidats en année de transition vers le supérieur | 19 842 | 18 630 | 32 152 |
| | Bacheliers généraux S | 261 761 | 278 054 | 296 907 |
| | Bacheliers généraux ES | 159 286 | 170 431 | 184 246 |
| | Bacheliers généraux L | 79 331 | 80 287 | 85 380 |
| | Bacheliers technologiques | 186 525 | 199 351 | 227 396 |

³⁰⁴ Cf. notamment la table des profils « g_pro » croisée avec la table des candidats « g_can », ainsi que la table des scolarités « i_can_sco » croisée avec les tables « g_can » et « i_niv_etd », la table des niveaux d'études.

| | Catégories de candidats | Effectifs annuels et performances d'affectation associées | | |
|---|--|---|-----------------|--------------------------|
| | | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 (à jour) |
| | Bacheliers professionnels | 159 218 | 162 644 | 183 766 |
| | Candidats boursiers du secondaire | 128 582 | 143 990 | 153 996 |
| | Candidats boursiers du supérieur | 68 482 | 70 721 | 92 385 |
| | Candidats des grandes villes | 423 692 | 446 643 | 498 969 |
| | Candidats des villes petites à intermédiaires | 252 577 | 266 669 | 292 337 |
| | Candidats des zones rurales | 164 904 | 174 167 | 189 171 |
| | Candidats de l'Outre-Mer | 41 861 | 44 302 | 51 530 |
| | Candidats handicapés | 7 128 | 9 465 | 11 407 |
| | Totalité des candidats | 869 637 | 918 460 | 1 012 838 |
| <i>Ratio affectés sur candidats (A'/C ; calculs directs de la Cour pour A')</i> | Nouveaux entrants dans le supérieur | 0,67 | 0,68 | 0,70 |
| | Réorientés du supérieur | 0,46 | 0,45 | 0,44 |
| | Candidats en reprise d'études | 0,47 | 0,45 | 0,39 |
| | Candidats en année de transition vers le supérieur | 0,54 | 0,50 | 0,59 |
| | Bacheliers généraux S | 0,72 | 0,71 | 0,71 |
| | Bacheliers généraux ES | 0,66 | 0,66 | 0,67 |
| | Bacheliers généraux L | 0,71 | 0,70 | 0,69 |
| | Bacheliers technologiques | 0,60 | 0,59 | 0,59 |
| | Bacheliers professionnels | 0,41 | 0,44 | 0,43 |
| | Candidats boursiers du secondaire | 0,67 | 0,68 | 0,70 |
| | Candidats boursiers du supérieur | 0,48 | 0,49 | 0,47 |
| | Candidats des grandes villes | 0,61 | 0,61 | 0,60 |
| | Candidats des villes petites à intermédiaires | 0,63 | 0,63 | 0,63 |
| | Candidats des zones rurales | 0,63 | 0,64 | 0,64 |
| | Candidats de l'Outre-Mer | 0,61 | 0,61 | 0,59 |
| Candidats handicapés | 0,54 | 0,56 | 0,54 | |
| Totalité des candidats | 0,64 | 0,64 | 0,63 | |

Source : Cour des comptes à partir d'APB et Parcoursup pour le calcul des affectés et des candidats (voir premier tableau de cette annexe pour les modalités de calcul). Certains profils rapportés dans cette table ne s'excluent pas mutuellement. À titre d'exemple, un candidat de l'Outre-Mer peut être bachelier scientifique, en reprise d'études, et habiter en zone rurale. Par ailleurs, pour certains candidats, des données sont parfois inconnues comme le code INSEE, ici utilisé pour reconstruire la catégorie d'agglomération. Le total des habitants en zones urbaines et rurales est donc légèrement inférieur au nombre total de candidats.

L'analyse du profil des candidats réorientés et en reprise d'études

Tableau n° 23 : analyse des profils des candidats dits en « reprise d'études ».

| Indicateur | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|-----------------|------------------------|------------------------|
| Nombre de candidats en reprise d'études | 64 836 | 67 503 | 104 731 |
| Distribution de l'âge des candidats en reprise d'études | | | |
| <i>1^{er} décile (âge maximal des 10 % des candidats les moins âgés)</i> | 18 | 18 | 19 |
| <i>1^{er} quartile (âge maximal des 25 % des candidats les moins âgés)</i> | 19 | 19 | 19 |
| <i>Moyenne</i> | 20,4 | 21,1 | 22,5 |
| <i>Médiane (âge maximal des 50 % des candidats les moins âgés)</i> | 20 | 20 | 21 |
| <i>3^{ème} quartile (âge maximal des 75 % des candidats les moins âgés)</i> | 21 | 22 | 23 |
| <i>9^{ème} décile (âge minimal parmi les 10 % des candidats les plus âgés)</i> | 23 | 24 | 28 |

Sources : Cour des comptes à partir des données d'APB et Parcoursup (voir premier tableau de cette annexe pour les modalités de calcul des candidats). L'âge des candidats est calculé au 30 juin de l'année courante.

Tableau n° 24 : analyse des profils des candidats en réorientation de l'enseignement supérieur.

| Indicateur | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|-----------------|------------------------|------------------------|
| Nombre de candidats en réorientation | 125 582 | 130 244 | 172 359 |
| Distribution de l'âge des candidats en réorientation | | | |
| <i>1^{er} décile (âge maximal des 10 % des candidats les moins âgés)</i> | 18 | 18 | 18 |
| <i>1^{er} quartile (âge maximal des 25 % des candidats les moins âgés)</i> | 18 | 18 | 18 |
| <i>Moyenne</i> | 19,3 | 19,4 | 19,4 |
| <i>Médiane (âge maximal des 50 % des candidats les moins âgés)</i> | 19 | 19 | 19 |
| <i>3^{ème} quartile (âge maximal des 75 % des candidats les moins âgés)</i> | 20 | 20 | 20 |
| <i>9^{ème} décile (âge minimal parmi les 10 % des candidats les plus âgés)</i> | 21 | 21 | 21 |

Sources : Cour des comptes à partir des données d'APB et Parcoursup (voir premier tableau de cette annexe pour les modalités de calcul des candidats). L'âge des candidats est calculé au 30 juin de l'année courante.

Annexe n° 9 : le critère du lycée d'origine

Le lycée d'origine : un critère controversé de tri fondé pour partie sur des bases rationnelles et à remplacer par un indicateur plus robuste fondé sur les écarts de notations.

En mobilisant une méthode d'apprentissage statistique permettant de rendre compte des pré-classements mis en œuvre par les CEV³⁰⁵, la Cour constate que le lycée d'origine a été pris en compte pour évaluer les candidatures par certaines formations (voir *infra*).

Sans préjudice de l'éventuel caractère discriminatoire de ce critère de tri, et en phase avec les préoccupations partagées par certains acteurs du supérieur rencontrés au cours de l'enquête, la Cour a cherché à évaluer si l'emploi du critère du lycée d'origine est fondé sur des bases rationnelles.

L'analyse comparée de l'ensemble des données de résultats des élèves au contrôle continu de première et en terminale d'une part, et au baccalauréat d'autre part, démontre une forte hétérogénéité des pratiques de notation entre les lycées avec une tendance générale à sur-noter dans les lycées de faible niveau et à sous-noter dans les lycées de niveau élevé³⁰⁶. Seuls les lycées de niveau intermédiaire notent de façon concordante avec les résultats au bac.

De manière équivalente, la Cour a observé une tendance statistiquement significative des lycées à noter plus sévèrement les élèves quand le taux de mentions « très bien » est plus élevé³⁰⁷.

Toutefois, si les tendances rapportées sont significatives sur le plan statistique, elles ne sont pas strictes. En d'autres termes, un nombre non négligeable de lycées d'excellence ne pratique pas la « sous-notation », tout comme nombre de lycées de proximité ne pratiquent pas la « sur-notation ».

Recourir au critère du lycée d'origine pour redresser les notes du contrôle continu n'apparaît donc pas nécessairement illégitime. En revanche, interpréter comme le font certaines CEV, cette information comme un critère de notoriété et traduire cette notoriété en coefficient de pondération arbitraire peut induire un risque de discrimination des candidats. En effet, le coefficient utilisé par les CEV concernées, par exemple sur le fondement des taux de mention au bac par lycée qui sont publiés chaque année par la DEPP du MENJ³⁰⁸, peut être sans commune mesure avec les écarts de notation constatés entre les lycées. Ce type de critère reflète bien davantage les conditions socio-économiques des élèves et le prestige des établissements que les pratiques de notation qui y prévalent.

³⁰⁵ Cf. Annexe n° 8.

³⁰⁶ Cf. Annexe n° 6.

³⁰⁷ Cf. Annexe n° 6. La corrélation de rang de Spearman entre le taux de mentions « très bien » et les écarts de notation est de +0,37, avec une p-valeur inférieure à $2,2 * 10^{-16}$.

³⁰⁸ Cf. <https://www.education.gouv.fr/cid3014/les-indicateurs-de-resultats-des-lycees.html>

La Cour propose donc, à court terme, de rendre anonyme le lycée d'origine dans Parcoursup, en remplaçant cette variable par une autre variable plus neutre et objective : l'écart de notation entre la moyenne des élèves au contrôle continu et leurs résultats au baccalauréat. À plus long terme, les tendances ici caractérisées soulève la question de la réforme du baccalauréat. Une partie des épreuves du nouveau baccalauréat prendra la forme de contrôle continu, ce qui pourrait éventuellement favoriser une harmonisation plus grande des notes des élèves entre lycées si des procédures adéquates sont mises en œuvre. Toutefois, le contrôle continu « classique » (c'est-à-dire les évaluations hors baccalauréat) perdurera et sera reporté dans le bulletin scolaire, élément constitutif du dossier de candidature des élèves sur Parcoursup. En conséquence, le critère du lycée d'origine pourra encore être utilisé par les CEV pour départager les candidats.

La variable proposée par la Cour pourra s'adapter à cette situation car il subsistera des épreuves terminales du baccalauréat (cf. Annexe n° 11 tableau n° 30).

Annexe n° 10 : comparaison des recours contentieux entre Parcoursup et APB

**Tableau n° 25 : recours contentieux formés en 2018-2019
dans le cadre de la procédure Parcoursup**

| <i>Nature des recours formés</i> | Nombre de recours formés |
|---|--|
| <i>Recours contre le dispositif national de mise en œuvre de la procédure Parcoursup (arrêté du 19 janvier 2018 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup », portail Parcoursup et arrêté du 9 mars 2018 pris en application de l'article L. 612-3-2 du code de l'éducation)</i> | 5 recours au fond 5 recours en référé |
| <i>Recours individuels formés par des étudiants contre des décisions des établissements d'enseignement supérieur de rejet de leurs demandes d'admission dans les formations souhaitées</i> | 25 recours au fond 9 recours en référé |
| <i>Recours contre les décisions des établissements d'enseignement supérieur de rejet de demandes de communication des algorithmes utilisés par ces derniers</i> | 48 recours au fond |
| <i>Total</i> | 78 recours au fond 14 recours en référé |

Source : Cour des comptes d'après MESRI

**Tableau n° 26 : recours contentieux formés en 2017-2018
dans le cadre de la procédure APB**

| <i>Nature des recours formés</i> | Nombre de recours formés |
|--|---|
| <i>Recours individuels formés par des étudiants contre des décisions des établissements d'enseignement supérieur de rejet de leurs demandes d'admission dans les formations souhaitées</i> | 79 recours au fond 38 recours en référés |

Source : Cour des comptes d'après MESRI

Annexe n° 11 : analyse de l’outil d’aide à la décision (OAD) du MESRI : chiffres clés et paramétrages (Cour)

Les éléments présentés ci-dessous viennent en appui des constats formulés dans le chapitre 3 relatifs à l’outil d’aide à la décision du MESRI.

Une automatisation croissante des tris des candidats, des interventions humaines réduites.

Sur la base de méthodes diversifiées aux résultats convergents³⁰⁹, la Cour constate un mouvement massif d’automatisation intervenu dans le cadre de la transition d’APB à Parcoursup.

Cette automatisation s’explique pour partie par le déploiement à grande échelle d’un outil d’aide à la décision (OAD) qui permet aux acteurs d’embrasser une lecture normalisée et mécanique des dossiers.

Si cet OAD existait déjà à l’époque d’APB, le MESRI a mis à disposition de toutes les formations cet outil, et les a accompagnées à travers des actions complémentaires de natures très diversifiées :

- la normalisation des dossiers des candidats, par exemple en favorisant les remontées automatiques des notes ou en introduisant des éléments aisément automatisables dans la fiche « Avenir » ;
- le développement d’une offre de formations d’aide à l’utilisation de l’OAD. Ces formations sont réalisées par le SCN auprès des acteurs du supérieur et des rectorats³¹⁰ ;
- la mise en œuvre de groupes de classements où l’assignation des candidats est automatisée, ce qui favorise la mise en œuvre de traitements sur des groupes homogènes de candidats.

Entre 2017 et 2019, le nombre de candidats triés dans le cadre de l’OAD a ainsi augmenté de 74 %.

Les formations ont favorisé les critères de classement facilement automatisables (voir chapitre 3, section relative à l’importance effective des critères de classement).

³⁰⁹ Enquêtes de terrain, analyse des tables relatives à l’OAD ainsi qu’à ses traces d’utilisation (chaque utilisation de l’OAD par les CEV laisse des traces informatiques dans une table spécifique), estimation de l’importance relative des critères de classement facilement automatisable par rapport aux critères « manuels » au travers la mise en œuvre d’une méthode d’apprentissage statistique.

³¹⁰ Réponse du SCN au questionnaire de la Cour.

Tableau n° 27 : évolution des usages de l’outil d’aide à la décision (OAD) du MESRI de 2017 à 2019.

| | APB 2017 | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|---|-----------|-----------------|-----------------|
| <i>Nombre de formations utilisant l’OAD du MESRI³¹¹</i> | 2 787 | 4 938 | 4 962 |
| <i>Nombre de formations proposées sur la plateforme</i> | 12 904 | 13 662 | 14 921 |
| <i>Part des formations utilisant l’OAD du MESRI</i> | 22 % | 36 % | 33 % |
| <i>Nombre de candidatures traitées avec l’OAD du MESRI</i> | 1 384 713 | 3 742 107 | 4 607 315 |
| <i>Nombre de candidatures traitées sur la plateforme (dont par l’OAD du MESRI)</i> | 5 676 148 | 5 810 987 | 6 977 738 |
| <i>Part des candidatures traitées avec l’OAD du MESRI</i> | 24 % | 64 % | 66 % |
| <i>Nombre de candidats uniques triés, pour au moins un de leurs vœux, avec l’OAD du MESRI</i> | 474 309 | 727 622 | 825 886 |
| <i>Nombre de candidats uniques triés sur la plateforme</i> | 811 438 | 813 253 | 900 125 |
| <i>Part des candidats uniques triés, pour au moins un de leurs vœux, avec l’OAD du MESRI</i> | 58 % | 89 % | 92 % |

Source : Cour des comptes à partir des données APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019 (tables *d_moy_cdt* et *d_moy* concernant l’OAD du MESRI. Table *c_can_grp* concernant l’ensemble des candidatures). Afin d’opérer une comparaison significative entre les tables en « d » et en « c », les candidatures s’entendent ici au sens des couples (*g_cn_cod*, *g_ti_cod*) uniques.

³¹¹ Au sens du nombre de codes de formations d’inscriptions (« *g_ti_cod* ») disposant d’un code moyenne « *d_my_cod* » dans la table « *d_moy_cdt* ».

Tableau n° 28 : Parcoursup, un système toujours plus automatisé

| | APB 2017 (uniquement formations sélectives) | Parcoursup 2018 (toutes formations) | Parcoursup 2019 (toutes formation) |
|---|--|--|---|
| <i>Nombre de formations ayant recours à des bonifications manuelles sur des dossiers individuels</i> | 669 | 561 | 471 |
| <i>Nombre de formations mettant en œuvre des bonifications automatiques sur des groupes de candidats</i> | 915 | 1029 | 1291 |
| <i>Nombre de formations utilisant l'OAD</i> | 2787 | 4 938 | 4962 |
| <i>Nombre de candidats bénéficiant de bonifications manuelles</i> | 50 070 | 15 241 | 13 255 |
| <i>Nombre de candidats bénéficiant de bonifications automatiques</i> | 148 477 | 347 146 | 462 015 |
| <i>Nombre de candidats (uniques) triés avec l'OAD</i> | 474 309 | 727 622 | 825 886 |
| <i>Nombre de groupes de classement manuels³¹² (y compris hors OAD)</i> | 1 361 | 111 | 88 |
| <i>Nombre de groupes de classement (y compris hors OAD) avec assignation des candidats totalement automatisée³¹³</i> | 7 294 | 12 099 | 24 466 |

Sources : Cour des comptes à partir des données APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019 (tables en « d » et tables des groupes de classements : a_rec_grp, c_grp, g_typ_grp et c_can_grp ; l'identifiant unique des groupes est donné par la variable c_gp_cod).

³¹² Il s'agit de la terminologie employée dans le SI lui-même.

³¹³ Verbatim du commentaire de la variable « g_tg_flg_mod » tiré de la base de données 2019 : « Les assignations des candidats à ce groupe sont-elles modifiables par les utilisateurs (assignation manuelle) ? ». On en déduit que lorsque la variable prend la valeur zéro les assignations des candidats au groupe concerné sont automatiques.

Tableau n° 29 : évolution entre 2017 et 2019 des paramétrages des matières par les commissions d'examen des vœux (CEV) dans le cadre de l'OAD du MESRI

| <i>Matière au contrôle continu de première et terminale</i> | Poids relatif déduit des paramétrages de l'OAD du MESRI | | | | | |
|---|--|------|------|--|------|------|
| | Poids relatif de la matière dans les moyennes intermédiaires (MI) relatives aux notes du contrôle continu au lycée | | | Poids relatif de la matière dans les MI relatives aux notes, en prenant en compte le poids de ces MI en regard d'autres types de MI (fiche Avenir par exemple) | | |
| | 2017 | 2018 | 2019 | 2017 | 2018 | 2019 |
| <i>LV1</i> | 0,12 | 0,15 | 0,15 | 0,07 | 0,10 | 0,10 |
| <i>EPS</i> | 0,05 | 0,06 | 0,06 | 0,01 | 0,04 | 0,04 |
| <i>Histoire-Géographie</i> | 0,10 | 0,15 | 0,14 | 0,06 | 0,09 | 0,09 |
| <i>LV2</i> | 0,10 | 0,12 | 0,12 | 0,05 | 0,08 | 0,07 |
| <i>Mathématiques</i> | 0,15 | 0,19 | 0,18 | 0,12 | 0,13 | 0,13 |
| <i>Philosophie</i> | 0,11 | 0,15 | 0,15 | 0,08 | 0,10 | 0,10 |
| <i>Français</i> | 0,11 | 0,19 | 0,19 | 0,06 | 0,12 | 0,11 |
| <i>Physique-Chimie</i> | 0,12 | 0,14 | 0,14 | 0,07 | 0,10 | 0,09 |
| <i>SVT</i> | 0,08 | 0,11 | 0,10 | 0,04 | 0,07 | 0,07 |
| <i>Sciences</i> | 0,04 | 0,17 | 0,16 | 0,02 | 0,11 | 0,10 |
| <i>SES</i> | 0,08 | 0,14 | 0,14 | 0,04 | 0,1 | 0,09 |
| <i>Mathématiques de spécialité</i> | 0,08 | 0,16 | 0,16 | 0,04 | 0,11 | 0,11 |
| <i>Économie-Droit</i> | 0,07 | 0,10 | 0,10 | 0,05 | 0,07 | 0,07 |
| <i>Enseignement technologique et professionnel</i> | 0,09 | 0,12 | 0,12 | 0,04 | 0,09 | 0,09 |
| <i>Prévention-Santé-Environnement</i> | 0,03 | 0,06 | 0,07 | 0,01 | 0,05 | 0,05 |

Source : Cour des comptes, par recoupements de données issues d'APB 2017 et de Parcoursup 2018 et 2019 (tables *g_can*, *c_can_grp*, *i_bul_sco*, *i_mat* et *i_can_epr_bac*). Les matières ici analysées correspondent aux quinze premières matières en terme de nombre de candidats triés (la variable *i_ip_cod* de *c_can_grp* est à valeur dans {4,5}) et pour lesquels au moins une moyenne est renseignée. Les poids des matières sont obtenus à partir des tables relatives à l'aide à la décision, *d_moy*, *d_moy_sco*, *d_inc_moy* et *d_mat_moy*.

Tableau n° 30 : paramétrages des matières opérés par les CEV dans le cadre de l’OAD du MESRI et autres caractéristiques de ces matières influençant les classements

| <i>Matière au contrôle continu de première et terminale</i> | Nombre de candidats triés pour lesquels au moins une moyenne est renseignée | Corrélation de rang entre la moyenne au contrôle continu dans la matière et la moyenne simple au bac pour toutes les matières ³¹⁴ | Disparités de notation entre les candidats au contrôle continu : écart interquartile – écart intercentile | Poids relatif déduit des paramétrages de l’OAD du MESRI (périmètre d’analyse réduit car toutes les formations n’utilisent pas cet outil) | |
|---|---|--|---|--|---|
| | | | | Poids relatif dans les moyennes intermédiaires (MI) relatives aux notes [rang] | Poids relatif dans les MI, en prenant en compte le poids de ces MI [rang] |
| <i>LV1</i> | 731 581 | + 0,64 | 4,2 – 13,2 | 0,15 [4e] | 0,1 [5e] |
| <i>EPS</i> | 730 736 | + 0,27 | 2,9 – 10,8 | 0,06 [9e] | 0,04 [10e] |
| <i>Histoire-Géographie</i> | 720 982 | + 0,65 | 3,3 – 11,4 | 0,15 [4e] | 0,09 [6e] |
| <i>LV2</i> | 666 916 | + 0,62 | 3,9 – 13,3 | 0,12 [6e] | 0,08 [7e] |
| <i>Mathématiques</i> | 656 774 | + 0,60 | 4,6 – 14,4 | 0,19 [1er] | 0,13 [1er] |
| <i>Philosophie</i> | 614 662 | + 0,58 | 3,4 – 12,2 | 0,15 [4e] | 0,1 [5e] |
| <i>Français</i> | 604 585 | + 0,65 | 3,2 – 11,3 | 0,19 [1er] | 0,12 [2e] |
| <i>Physique-Chimie</i> | 310 133 | + 0,72 | 4,0 – 12,7 | 0,14 [5e] | 0,1 [5e] |
| <i>SVT</i> | 215 016 | + 0,74 | 3,3 – 10,9 | 0,11 [7e] | 0,07 [8e] |
| <i>Sciences</i> | 169 713 | + 0,58 | 3,2 – 11,1 | 0,17 [2e] | 0,11 [3e] |
| <i>SES</i> | 148 709 | + 0,71 | 3,3 – 11,2 | 0,14 [5e] | 0,1 [5e] |
| <i>Mathématiques de spécialité</i> | 144 689 | + 0,51 | 4,7 – 14,6 | 0,16 [3e] | 0,11 [4e] |
| <i>Économie-Droit</i> | 126 729 | + 0,55 | 3,0 – 10,9 | 0,1 [8e] | 0,07 [8e] |
| <i>Enseignement technologique et professionnel</i> | 115 733 | + 0,57 | 3,0 – 10,3 | 0,12 [6e] | 0,09 [6e] |
| <i>Prévention-Santé-Environnement</i> | 106 091 | + 0,49 | 3,2 – 11,7 | 0,06 [9e] | 0,05 [9e] |

Source : Cour des comptes, par recoupements de données issues de Parcoursup 2018 (tables gan, c_can_grp, i_bul_sco, i_mat et i_can_epr_bac). Les matières ici analysées correspondent aux quinze premières matières en terme de nombre de candidats triés (la variable i_ip_cod de c_can_grp est à valeur dans {4,5}) et pour lesquels au moins une moyenne est renseignée. Les poids des matières sont obtenus à partir des tables relatives à l’aide à la décision, d_moy, d_moy_sco, d_inc_moy et d_mat_moy.

³¹⁴ La p-valeur associée est inférieure à $2,2 * 10^{-16}$ pour l’ensemble des 15 corrélations de rang, ce qui indique des corrélations hautement significatives.

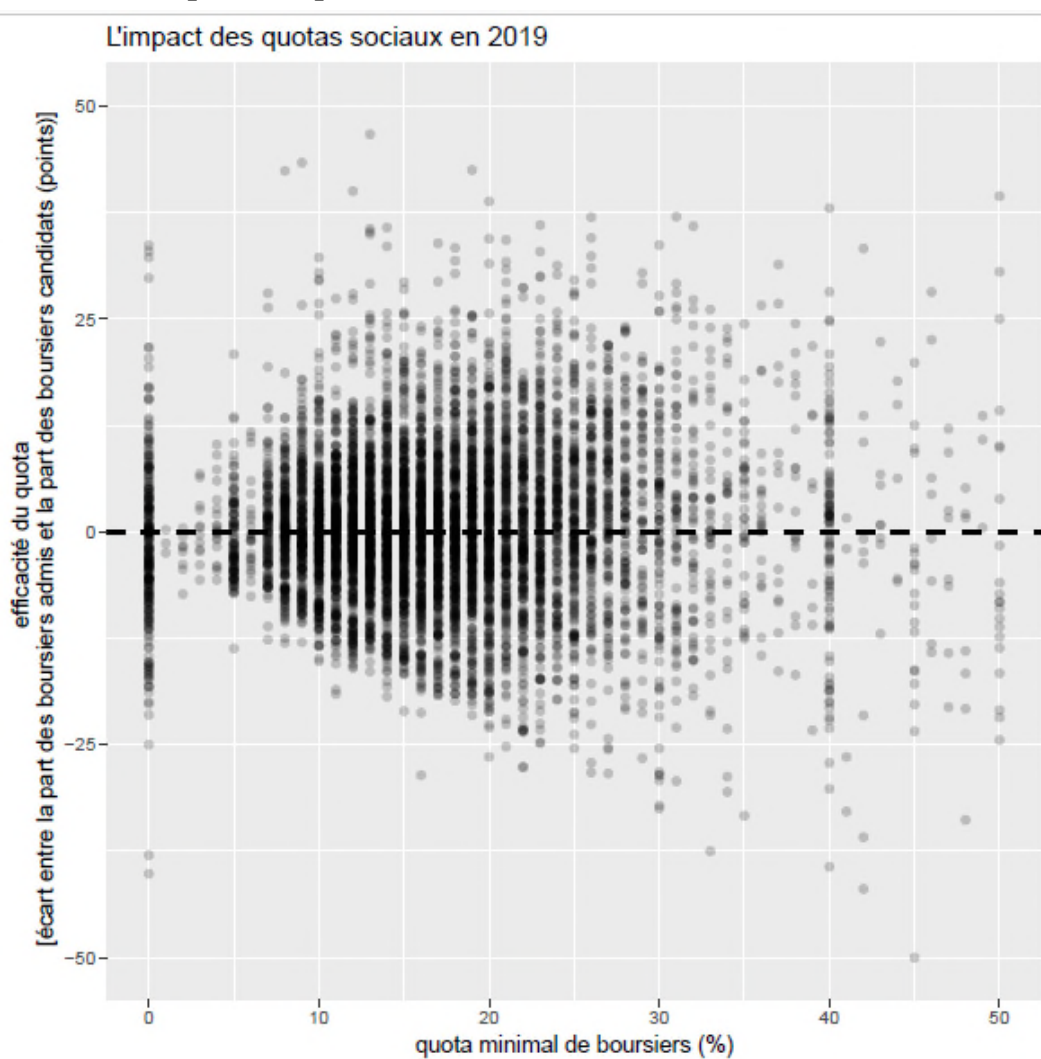
Annexe n° 12 : des quotas aux effets disparates (Cour)

Les éléments présentés ci-dessous viennent en appui du chapitre 3 concernant l'analyse de l'impact des quotas.

Le cas des quotas boursiers

À un niveau global, l'impact des quotas boursiers est significatif sur le plan statistique mais globalement faible (voir le schéma ci-dessous à titre d'illustration et le tableau *infra* pour une preuve détaillée). Cet impact s'est concentré dans les STS. En particulier, les quotas n'ont pas eu d'impact significatif dans les CPGE en tension.

Schéma n° 4 : impact des quotas de boursiers en 2019 dans les formations en tension



Source : Cour des comptes à partir des données Parcoursup 2019. Chaque point du graphique représente une formation d'affectation avec un taux d'accès inférieur ou égal à 99 %. La densité colorimétrique des points est proportionnelle aux nombre de formations concernées. L'axe vertical mesure l'efficacité d'un quota à travers l'écart observé entre le taux de boursier admis et le taux de boursiers candidats. Si les quotas ont un effet, on s'attend à ce que les écarts observés augmentent quand l'intensité des quotas s'accroît. C'est bien le cas mais de façon très modeste (voir graphique et tableau *infra* pour une preuve détaillée).

Tableau n° 31 : analyse détaillée de l'impact des quotas sociaux en 2019

| <i>Périmètre</i> | Impact des quotas (corrélation de rang entre les écarts entre proportion de boursiers admis et proportion de boursiers candidats d'une part, et les quotas boursiers d'autre part) | Effet significatif ? (p-valeur) | Commentaires |
|---|---|--|---|
| <i>Ensemble des formations en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,05) | Oui (2,3×10 ⁻⁶) | |
| <i>Ensemble des formations publiques en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,04) | Oui (0,0001) | |
| <i>Licences non-sélectives publiques en tension</i> | Intermédiaire, avec effet négatif (-0,20) | Oui (7,2×10 ⁻⁹) | L'effet négatif signifie que les licences ne sont pas attractives pour les boursiers |
| <i>STS publics en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,05) | Oui (0,001) | |
| <i>IUT publics en tension</i> | Sans effet (-0,05) | Non (0,13) | Des valeurs non-significatives signifient que l'impact du quota est négligeable sur un plan statistique |
| <i>CPGE publiques en tension</i> | Sans effet (-0,04) | Non (0,35) | |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Une tension non-nulle pour une formation signifie ici que le taux d'accès est inférieur ou à 99 %. La corrélation de Spearman constitue une mesure de dépendance statistique entre deux variables qui ne fait aucune hypothèse sur les lois suivies par ces variables³¹⁵. La p-valeur représente la probabilité pour que l'effet observé s'explique par le hasard. Suivant les méthodes de l'art, un effet est significatif lorsque la p-valeur est inférieure au seuil de 5 % (p-valeur < 0,05).

Les boursiers ont bien reçu davantage de propositions en 2019 en comparaison de 2018. Toutefois le taux d'acceptation des boursiers reste limité (voir tableau *infra*).

³¹⁵ Une corrélation de rang permet de mesurer le degré d'association entre deux variables et cela, sans faire aucune hypothèse sur la relation qui relie ces deux variables. Cette corrélation s'échelonne de façon continue entre -1 et +1. La valeur de +1 signifie que la corrélation est « parfaite » (stricte) et positive, la valeur de 0 quand cette corrélation est nulle, et la valeur de -1 quand la corrélation est « parfaite » et négative.

Tableau n° 32 : analyse de l'évolution des propositions faites aux boursiers d'APB 2017 à Parcoursup 2019

| | Boursiers du secondaire en 2017 | Boursiers du secondaire en 2018 | Boursiers du secondaire en 2019 | Évolution 2019 / 2018 | |
|--|---------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--------------------------|-------------------------------------|
| <i>Nombre de propositions</i> | NE | 388 635 | 474 028 | +22 % | Nombre de propositions |
| <i>Nombre d'acceptations</i> | 86 619 | 98 201 | 107 473 | +9 % | Nombre d'acceptations |
| <i>Nombre de candidats uniques</i> | 128 582 | 143 990 | 153 996 | +7 % | Nombre de candidats uniques |
| <i>Nombre de propositions par candidat</i> | NE | 2,7 | 3,1 | +15 % | Nombre de propositions par candidat |
| <i>Taux d'acceptation par candidat</i> | 67 % | 68 % | 70 % | +2 points | Taux d'acceptation par candidat |

Source : Cour des comptes à partir des données d'APB 2017, Parcoursup 2018 et 2019 (table « g_can », variable « g_cn_flg_pro » et « g_cn_flg_oui »). Le périmètre retenu pour les comptages sur les candidats correspond à celui de la table « i_ins ». NE : non-existant dans APB.

Les quotas n'ont pas joué un rôle direct important sur les boursiers. Toutefois, en comparaison d'APB 2017, Parcoursup 2019 pourrait avoir entraîné un effet « psychologique » positif sur l'acceptation des candidatures des boursiers au sein des formations les plus attractives (voir les deux tableaux *infra*). Il est donc possible que la réforme ORE ait joué un rôle positif sur les boursiers en réduisant l'autocensure parmi les boursiers les plus méritants sur le plan scolaire.

Tableau n° 33 : analyse de l'admission des boursiers en fonction de l'attractivité des formations en 2019.

| <i>Périmètre</i> | Niveau de représentation des boursiers parmi les admis suivant le niveau de tension des formations (corrélation de rang entre les écarts entre proportion de boursiers admis et proportion de boursiers candidats d'une part, et le taux de pression d'autre part) | Effet significatif ? (p-valeur) |
|---|--|---------------------------------|
| <i>Ensemble des formations en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,10) | Oui (0,007) |
| <i>Ensemble des formations publiques en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,13) | Oui (<2,2×10 ⁻¹⁶) |
| <i>Licences non-sélectives publiques en tension</i> | Intermédiaire, avec effet positif (+0,46) | Oui (<2,2×10 ⁻¹⁶) |
| <i>STS publics en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,13) | Oui (7,5×10 ⁻¹⁶) |
| <i>IUT publics en tension</i> | Sans effet (+0,06) | Non (0,07) |
| <i>CPGE publiques en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,10) | Oui (0,007) |

Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Une tension non-nulle pour une formation signifie ici que le taux d'accès est inférieur ou à 99 %. La corrélation de Spearman constitue une mesure de dépendance statistique entre deux variables qui ne fait aucune hypothèse sur les lois suivies par ces variables. La p-valeur représente la probabilité pour que l'effet observé s'explique par le hasard. Suivant les méthodes de l'art, un effet est significatif lorsque la p-valeur est inférieure au seuil de 5 % (p-valeur < 0,05).

Tableau n° 34 : analyse de l'admission des boursiers en fonction de l'attractivité des formations en 2017.

| <i>Périmètre</i> | Niveau de représentation des boursiers parmi les admis suivant le niveau de tension des formations (corrélation de rang entre les écarts entre proportion de boursiers admis et proportion de boursiers candidats d'une part, et le taux de pression d'autre part) | Effet significatif ? (p-valeur) |
|---|--|---------------------------------|
| <i>Ensemble des formations en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,06) | Oui (2,3×10 ⁻⁸) |
| <i>Ensemble des formations publiques en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,06) | Oui (5,1×10 ⁻⁷) |
| <i>Licences non-sélectives publiques en tension</i> | Faible, avec effet positif (+0,10) | Oui (5,1×10 ⁻⁵) |
| <i>STS publics en tension</i> | Sans effet (+0,03) | Non (0,05) |
| <i>IUT publics en tension</i> | Faible, avec effet négatif (-0,07) | Oui (0,04) |
| <i>CPGE publiques en tension</i> | Sans effet (0,00) | Non (0,94) |

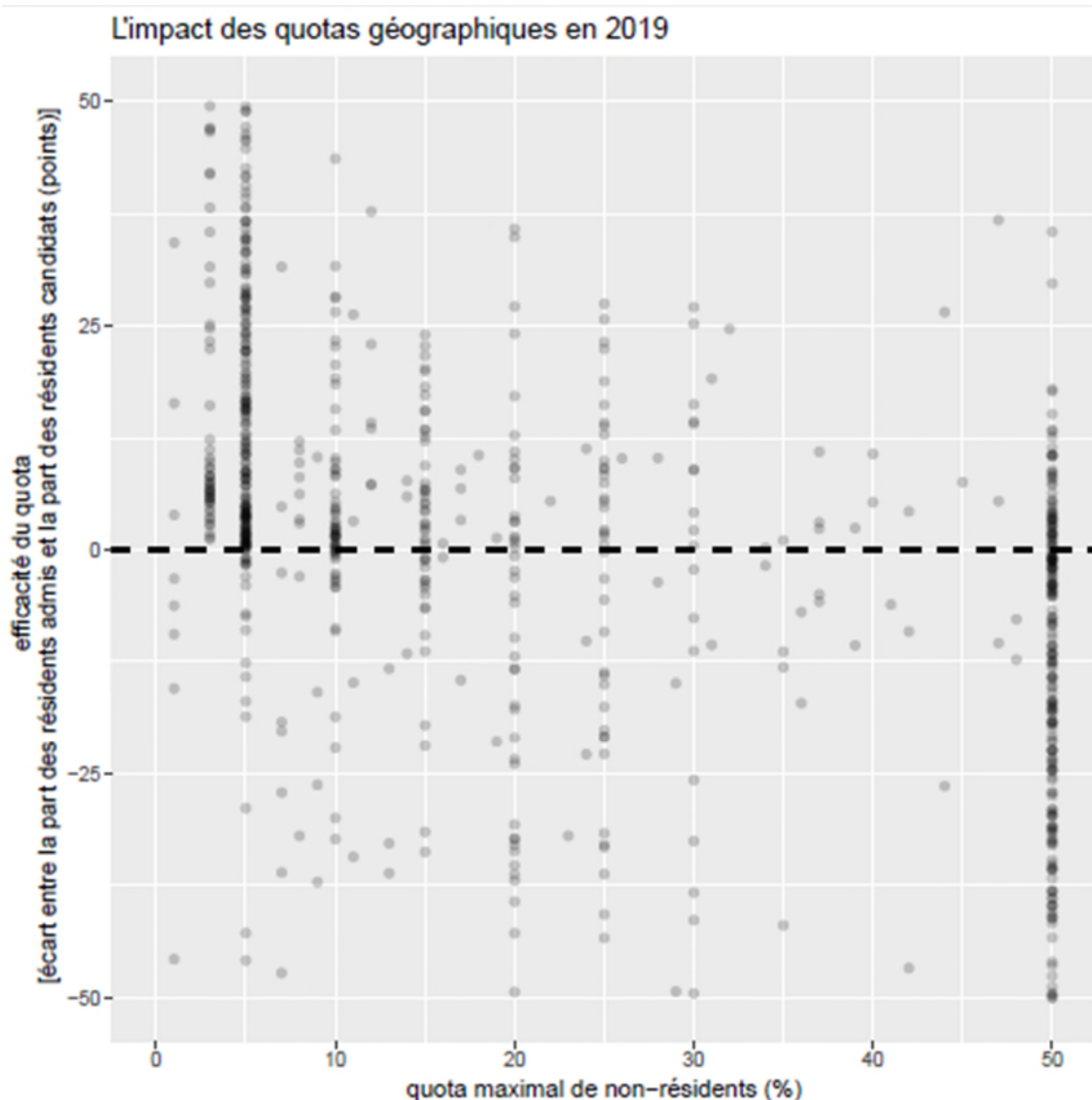
Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2019. Une tension non-nulle pour une formation signifie ici que le taux d'accès est inférieur ou à 99 %. La corrélation de Spearman constitue une mesure de dépendance statistique entre deux variables qui ne fait aucune hypothèse sur les lois suivies par ces variables. La p-valeur représente la probabilité pour que l'effet observé s'explique par le hasard. Suivant les méthodes de l'art, un effet est significatif lorsque la p-valeur est inférieure au seuil de 5 % (p-valeur < 0,05).

Le cas des quotas géographiques

Les quotas géographiques, qui fixent des limites maximales pour les *non*-résidents, ont eu un impact important en favorisant les résidents au sein d'un secteur académique donné (voir graphique ci-dessous). Cette effet est très hautement significatif sur un plan statistique³¹⁶.

³¹⁶ La corrélation de rang entre les écarts entre proportion de résidents admis et proportion de résidents candidats d'une part, et les quotas géographiques d'autre part, est de -0.54, ce qui est une valeur très élevée. La p-valeur associée est inférieure à 2,2×10⁻¹⁶, ce qui signe un effet hautement significatif.

Schéma n° 5 : impact des quotas géographiques en 2019 dans les formations en tension



Source : Cour des comptes à partir des données Parcoursup 2019. Chaque point du graphique représente une formation d'affectation avec un taux d'accès inférieur ou égal à 99 %. La densité colorimétrique des points est proportionnelle au nombre de formations concernées. L'axe vertical mesure l'efficacité d'un quota à travers l'écart observé entre la part des résidents admis et la part des résidents candidats. Si les quotas ont un effet, on s'attend à ce que les écarts observés augmentent quand l'intensité des quotas croît, ce qui correspond ici au cas où le taux maximal de non-résidents est faible. Cet effet est bien observé sur un plan graphique (voir cette figure) et statistique (voir note de bas de page supra). Les quotas géographiques ont donc eu un effet significatif.

Annexe n° 13 : la commission d'accès à l'enseignement supérieur (CAAES)

Tableau n° 35 : informations sur le CAAES

| <i>Dispositions générales</i> | <i>Modalités spécifiques</i> |
|---------------------------------|---|
| <i>Missions de la CAAES</i> | <p>La CAAES exerce auprès du recteur une fonction de conseil, qui est définie par l'article D. 612-1-21 du code de l'éducation.</p> <p>Il s'agit :</p> <p>1/ de formuler, pour les candidats auxquels aucune proposition d'admission n'a été faite et qui ont fait au moins un vœu en phase principale ou complémentaire, une proposition d'inscription dans une formation en tenant compte du projet de formation de ces candidats, des acquis de leur formation, de leurs compétences et leurs préférences ;</p> <p>2/ de réexaminer le dossier présenté par des candidats dont la situation justifie, eu égard à des circonstances exceptionnelles tenant à leur état de santé, à leur handicap, à leur inscription en tant que sportif de haut niveau sur la liste mentionnée au premier alinéa de l'article L. 221-2 du code du sport ou à leurs charges de famille, une inscription dans un établissement situé dans une zone géographique déterminée. Il est tenu compte de la situation particulière que les intéressés font valoir.</p> <p>La CAAES assure pour le compte du recteur les échanges avec les candidats et avec les responsables d'établissements, prévus par les VIII et IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation. La sollicitation d'un accompagnement et les échanges subséquents avec le candidat se font <i>via</i> la messagerie contact de Parcoursup avec l'objet « CAAES ».</p> |
| <i>Organisation de la CAAES</i> | <p>La CAAES est instituée au plus tard courant avril afin d'anticiper, avec les établissements concernés, les questions d'organisation et les travaux qu'elle sera amenée à conduire à partir de l'ouverture de la plateforme au cours du mois de mai.</p> <p>La CAAES est instituée au niveau académique. Toutefois, elle peut être instituée au niveau de la région académique (CRAAES), par décision du recteur de région académique prise après avis des recteurs de la région académique concernée. Dans ce cas, la commission est présidée par le recteur de région académique.</p> |
| <i>Composition de la CAAES</i> | <p>La commission associe, sous la présidence du recteur d'académie (hors la constitution d'une CRAAES), les services compétents du rectorat, les directeurs régionaux de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt, et de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale et, à terme le directeur régional de l'action culturelle (lorsque les formations publiques d'architecture et de création artistique seront inscrites dans Parcoursup), et des représentants des établissements de l'académie qui dispensent des formations initiales d'enseignement supérieur inscrites sur la plateforme Parcoursup.</p> <p>Il s'agit d'établissements porteurs de formations relevant aussi bien des filières sélectives et non sélectives, relevant des ministères de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur mais aussi d'autres ministères de MESRI (établissements d'enseignement secondaire porteurs de STS et/ou de CPGE, publics et privés sous contrat pour cette</p> |

| Dispositions générales | Modalités spécifiques |
|--|---|
| | <p>formation, et d'établissements d'enseignement supérieur publics ou privés liés par un contrat à l'État).</p> <p>Pour les besoins de l'instruction des demandes de réexamen formulées par des candidats en situation de handicap ou présentant un trouble de santé invalidant, la CAAES associe le médecin conseiller technique du recteur et peut s'appuyer sur l'expertise de l'équipe pluridisciplinaire constituée sur le fondement de l'instruction n°2018-046 du 28 mars 2018 et des correspondants/référents handicap des établissements d'accueil.</p> <p>La composition de la CAAES ou de la CRAAES est arrêtée par le recteur d'académie ou le recteur de région académique.</p> |
| <i>Modalités de fonctionnement de la CAAES</i> | <p>Elles sont arrêtées par le recteur d'académie ou, le cas échéant, par le recteur de région académique. Un secrétariat de la CAAES est prévu de manière à garantir la pérennité de l'organisation prévue et la traçabilité des échanges puis des propositions au travers de la plateforme Parcoursup.</p> <p>L'organisation de la CAAES au niveau régional académique n'induit pas par elle-même une organisation centralisée, les recteurs pouvant déterminer des règles de fonctionnement adaptées au contexte particulier de la région académique.</p> |
| <i>Principes généraux concernant le public couvert par les CAAES</i> | <p>Au titre des dispositifs prévus par les VIII et IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, la CAAES conseille le recteur pour l'instruction de dossiers dont il est saisi par des candidats satisfaisant à des conditions de résidence et à des conditions d'ancienneté d'obtention du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent :</p> <p>1/ être domicilié dans l'académie ou assimilé à un candidat résidant dans l'académie à la suite d'un changement de domicile approuvé par le recteur ; les candidats qui bénéficient d'une double ou de plusieurs priorité(s) académique(s) doivent se positionner sur une académie. Il est toutefois prévu que les candidats ressortissants français ou ressortissants d'un État membre de l'Union européenne qui sont établis hors de France et les candidats préparant ou ayant obtenu le baccalauréat français dans un centre d'examen à l'étranger adressent <i>via</i> la plateforme leur demande d'intervention au titre des VIII et IX de la loi auprès du recteur de l'académie de leur choix :</p> <p>2/ avoir obtenu le baccalauréat ou un diplôme équivalent au cours de l'année scolaire ou des quatre années scolaires précédant la procédure de préinscription en cours.</p> |
| <i>L'utilisation de l'aide à la mobilité par les CAAES</i> | <p>Initialement mis en place par la circulaire n° 2018-088 du 9 juillet 2018, le versement de « l'aide d'accompagnement à l'entrée dans l'enseignement supérieur » concernait le bachelier inscrit sur Parcoursup et qui remplissait trois conditions cumulatives : ne pas avoir obtenu de proposition d'admission sur un vœu formulé dans le cadre de la phase principale ou de la phase complémentaire <i>via</i> la plateforme Parcoursup ; avoir saisi la commission académique d'accès à l'enseignement supérieur et avoir accepté d'effectuer une mobilité géographique, suite à la proposition d'inscription du recteur.</p> <p>Selon la procédure établie, la proposition d'inscription était transmise par le recteur au centre régional des œuvres universitaires et scolaires de l'académie d'origine, qui informait l'étudiant de la possibilité de déposer</p> |

| Dispositions générales | Modalités spécifiques |
|-------------------------------|---|
| | <p>un dossier de demande d'aide. Ce dossier était ensuite soumis à l'arbitrage de la commission d'attribution des aides spécifiques chargée d'émettre un avis d'attribution ou de non-attribution de l'aide, le montant étant arrêté par le directeur général du Crous. L'aide, comprise entre 200 et 1 000 €, était définitivement accordée à l'étudiant dès son inscription validée par l'établissement d'inscription, versée en une seule fois par le CROUS, en début d'année universitaire.</p> <p>Bien qu'annoncée dès juillet 2018, la procédure n'a en réalité quasiment pas été utilisée par les CAAES, mise en place de manière trop tardive pour être efficace, et la ministre de l'enseignement supérieur a reconnu que sur les 7 M€ initialement prévus, seulement treize aides pour moins de 10 000 € avaient été affectés en 2018. Des modifications substantielles ont donc été apportées en 2019 par la circulaire n° 2019-044 du 14 mai 2019 afin que le dispositif soit plus ouvert, et opérationnel dès la phase d'admission. Selon ce texte, l'aide est désormais destinée à l'ensemble des bacheliers « bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée » qui, dans le cadre de la procédure Parcoursup, « auront accepté définitivement une proposition d'admission pour un vœu confirmé hors de leur académie de résidence », à tout moment et quelle que soit l'origine de cette proposition. La circulaire fixe le montant de l'aide à 500 €, et la décision appartient désormais au seul directeur général du CROUS où se situe la formation pour laquelle le candidat a confirmé son acceptation d'une proposition d'admission, selon une procédure singulièrement simplifiée.</p> <p>Les CAAES ne sont donc plus les uniques bénéficiaires du dispositif, mais elles pourront continuer à l'utiliser comme un éventuel levier incitatif. L'expérience montrera si le montant proposé, deux fois plus faible que précédemment, est réellement adapté, et à même de convaincre des bacheliers, en recherche urgente d'affectation, à quitter leur académie d'origine.</p> |

Source : Cour des comptes

Annexe n° 14 : tableaux relatifs au chapitre 4

Tableau n° 36 : évolution du résultat agrégé des universités

| <i>Intitulé de l'université</i> | Résultat 2016 | Résultat 2017 | Résultat 2018 | Évolution 2017 - 2018 | Dotations globales ORE 2018 | Contribution ORE au redressement (2)/(1) |
|---|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-----------------------------|--|
| <i>Aix Marseille</i> | 5 184 099 | 5 352 622 | 7 922 739 | 2 570 117 | 1 222 427 | 48 % |
| <i>Amiens Picardie</i> | 3 820 528 | 1 557 637 | 1 975 783 | 418 146 | 1 051 137 | 251 % |
| <i>Angers</i> | 814 539 | 3 067 557 | 413 424 | - 2 654 133 | 497 548 | - 19 % |
| <i>Antilles</i> | 69 342 | 2 740 035 | 436 051 | -2 303 983 | 370 226 | - 16 % |
| <i>Artois</i> | 2 387 618 | - 2 182 414 | 3 144 125 | 5 326 538 | 273 146 | 5 % |
| <i>Avignon et des Pays Vaucluse</i> | 1 052 271 | 1 523 227 | 1 651 945 | 128 718 | 194 581 | 151 % |
| <i>Besançon</i> | - 410 172 | 1 959 014 | 3 942 584 | 1 983 570 | 575 012 | 29 % |
| <i>Bordeaux</i> | 6 240 752 | 7 375 941 | 6 488 148 | - 887 793 | 867 752 | - 98 % |
| <i>Bordeaux III</i> | 430 409 | 219 358 | 1 471 048 | 1 251 690 | 500 578 | 40 % |
| <i>Bretagne occidentale</i> | 791 804 | - 2 062 988 | 221 675 | 2 284 663 | 1 082 485 | 47 % |
| <i>Bretagne Sud</i> | 882 478 | 1 441 475 | 1 906 679 | 465 203 | 236 879 | 51 % |
| <i>Caen</i> | 1 749 495 | 1 235 003 | 3 006 825 | 1 771 821 | 794 552 | 45 % |
| <i>Cergy Pontoise</i> | 2 168 972 | 87 778 | 5 389 538 | 5 301 761 | 800 157 | 15 % |
| <i>Chambéry</i> | 699 122 | 879 456 | 902 258 | 22 802 | 439 895 | 1929 % |
| <i>Clermont I devenue Clermont Auvergne</i> | 4 558 074 | 75 403 | 5 065 288 | 4 989 885 | 796 206 | 16 % |
| <i>Clermont II devenue Clermont Auvergne</i> | 2 325 366 | | | | | |
| <i>Corse</i> | 2 454 062 | 2 229 548 | 2 870 776 | 641 228 | 89 000 | 14 % |
| <i>CUFR Mayotte</i> | 265 532 | 313 213 | 937 570 | 624 357 | 729 469 | 117 % |
| <i>Dijon</i> | - 1 879 893 | 5 061 787 | 9 881 648 | 4 819 861 | 682 210 | 14 % |
| <i>Évry Val Essonne</i> | 5 546 963 | 4 420 792 | 3 806 322 | - 614 470 | 1 038 282 | - 169 % |
| <i>Grenoble Alpes</i> | - 5 448 125 | 1 425 229 | 904 841 | - 520 388 | 991 214 | - 190 % |
| <i>Guyane</i> | 1 099 308 | 73 740 | 70 659 | - 3 081 | 286 965 | - 9314 % |
| <i>INU Champollion</i> | 547 607 | 385 549 | 2 108 790 | 1 723 241 | 305 447 | 18 % |
| <i>La Réunion</i> | 3 442 918 | 2 637 088 | 770 005 | - 1 867 083 | 493 979 | - 26 % |
| <i>La Rochelle</i> | 148 476 | 627 495 | 908 005 | 280 510 | 191 353 | 68% |
| <i>Le Havre</i> | 2 214 273 | 2 338 522 | 1 715 636 | - 622 885 | 293 912 | - 47 % |
| <i>Le Mans Maine</i> | 872 391 | -664 771 | - 506 147 | 158 623 | 418 531 | 264 % |
| <i>Lille I devenue Lille (fusion Lille I, II, III)</i> | 664 606 | - 3 421 296 | 7 637 | - 3 682 835 | 1 327 044 | - 36 % |
| <i>Lille II devenue Lille (fusion Lille I, II, III)</i> | 744 727 | 4 928 383 | | | | |

| <i>Intitulé de l'université</i> | Résultat 2016 | Résultat 2017 | Résultat 2018 | Évolution 2017 - 2018 | Dotations globales ORE 2018 | Contribution ORE au redressement (2)/(1) |
|--|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-----------------------------|--|
| <i>Lille III devenue Lille (fusion Lille I, II, III)</i> | 871 230 | 2 183 386 | | | | |
| <i>Limoges</i> | - 1 477 888 | 926 256 | 1 423 919 | 497 663 | 488 195 | 98 % |
| <i>Littoral Côte d'Opale</i> | 350 922 | 419 964 | 129 591 | -290 373 | 216 196 | - 74 % |
| <i>Lorraine</i> | 3 795 600 | 6 791 860 | 4 726 717 | - 2 065 144 | 1 388 123 | - 67 % |
| <i>Lyon I Claude Bernard</i> | 2 036 112 | 5 409 127 | 5 206 418 | - 202 709 | 835 597 | - 412 % |
| <i>Lyon II</i> | 7 480 348 | 5 320 458 | 5 260 671 | - 59 787 | 504 206 | - 843 % |
| <i>Lyon III</i> | 88 204 | 381 095 | 2 518 014 | 2 136 919 | 365 457 | 17 % |
| <i>Marne la Vallée Paris Est</i> | 4 061 688 | 2 230 499 | 1 765 484 | - 465 016 | 666 670 | - 143 % |
| <i>Montpellier</i> | 380 637 | 103 234 | - 1 120 264 | - 1 223 498 | 743 464 | - 61 % |
| <i>Montpellier III</i> | 2 540 248 | 2 370 204 | 3 962 752 | 1 592 549 | 673 160 | 42 % |
| <i>Mulhouse</i> | 3 373 068 | 3 573 330 | 2 076 195 | - 1 497 135 | 293 808 | - 20 % |
| <i>Nantes</i> | 5 393 513 | 962 242 | 3 004 873 | 2 042 630 | 784 732 | 38 % |
| <i>Nouvelle Calédonie</i> | 1 291 095 | 1 774 830 | 1 549 585 | - 225 805 | 65 000 | - 29 % |
| <i>Nice Sophia Antipolis</i> | 1 814 385 | 2 558 281 | 7 796 404 | 5 238 123 | 491 016 | 9 % |
| <i>Nîmes</i> | 538 350 | 1 063 105 | 1 232 616 | 169 511 | 326 335 | 193 % |
| <i>Orléans</i> | 476 987 | 3 917 484 | 6 024 253 | 2 106 769 | 467 519 | 22 % |
| <i>Paris I Panthéon Sorbonne</i> | 1 371 527 | 576 355 | 5 497 454 | 4 921 099 | 1 339 578 | 27 % |
| <i>Paris II</i> | 4 806 310 | 3 936 906 | 3 675 339 | - 261 567 | 539 567 | - 206 % |
| <i>Paris III</i> | 1 570 011 | 941 876 | 682 122 | - 259 754 | 552 041 | - 213 % |
| <i>Paris V</i> | 5 820 111 | 4 318 759 | 6 481 733 | 2 162 974 | 973 250 | 45 % |
| <i>Paris IV devenue Paris Sorbonne</i> | 2 722 462 | 1 656 186 | 6 408 189 | - 221 406 | 372 092 | - 168 % |
| <i>Paris VI devenue Paris Sorbonne</i> | 2 898 780 | 4 973 410 | | | | |
| <i>Paris VII Denis Diderot</i> | 2 631 728 | 4 877 889 | 7 410 954 | 2 533 065 | 857 688 | 34 % |
| <i>Paris VIII</i> | 12 915 | - 2 289 833 | 2 041 682 | 4 331 515 | 767 664 | 18 % |
| <i>Paris X Nanterre</i> | - 377 368 | 599 887 | 6 607 375 | 6 007 488 | 1 377 439 | 23 % |
| <i>Paris XI Sud</i> | 11 185 270 | 5 853 337 | 6 811 218 | 957 881 | 926 112 | 97 % |
| <i>Paris XII UPEC</i> | 2 580 594 | 3 373 797 | 3 833 865 | 460 069 | 1 187 263 | 258 % |
| <i>Paris XIII</i> | 1 071 623 | 596 542 | 3 209 221 | 2 612 679 | 1 048 016 | 40 % |
| <i>Pau et des Pays de l'Adour</i> | - 916 344 | - 1 906 997 | - 453 363 | 1 453 634 | 544 492 | 37 % |
| <i>Perpignan</i> | 569 214 | 100 771 | 1 037 864 | 937 094 | 327 275 | 35 % |
| <i>Poitiers</i> | 9 405 237 | 8 829 479 | 10 160 042 | 1 330 563 | 831 439 | 62 % |
| <i>Polynésie</i> | 1 606 411 | 1 914 774 | 1 037 876 | - 879 006 | 66 000 | - 8 % |

| <i>Intitulé de l'université</i> | Résultat 2016 | Résultat 2017 | Résultat 2018 | Évolution 2017 - 2018 | Dotations globales ORE 2018 | Contribution ORE au redressement (2)/(1) |
|---|---------------|---------------|---------------|-----------------------|-----------------------------|--|
| <i>Reims</i> | - 985 787 | 1 473 239 | 5 166 745 | 3 693 506 | 793 136 | 21 % |
| <i>Rennes I</i> | - 4 845 061 | - 5 876 341 | 537 505 | 6 413 845 | 537 402 | 8 % |
| <i>Rennes II</i> | 222 542 | 1 071 694 | 216 091 | - 855 603 | 542 358 | - 63 % |
| <i>Rouen</i> | 3 225 661 | 2 645 355 | 2 261 603 | - 383 752 | 930 433 | - 242 % |
| <i>Saint Etienne</i> | - 598 880 | 2 344 478 | 2 313 137 | - 31 341 | 508 200 | - 1622 % |
| <i>Strasbourg</i> | 8 308 982 | 4 593 400 | 2 809 670 | - 1 783 730 | 1 093 965 | - 61 % |
| <i>Toulon et du Var</i> | 1 297 175 | 2 716 485 | 1 537 913 | - 1 178 572 | 399 028 | - 34 % |
| <i>Toulouse I</i> | 2 454 067 | 4 612 105 | 8 767 667 | 4 155 563 | 187 430 | 5 % |
| <i>Toulouse II</i> | 1 362 642 | 245 895 | 1 441 248 | 1 195 353 | 459 086 | 38 % |
| <i>Toulouse III</i> | - 3 004 640 | - 8 390 627 | 4 622 911 | 13 013 538 | 911 691 | 7 % |
| <i>Tours</i> | 3 481 773 | 2 945 703 | 2 866 545 | - 79 158 | 671 221 | - 848 % |
| <i>Valenciennes et du Hainaut Cambrésis</i> | 2 172 424 | 359 411 | 837 641 | 124 379 | 311 890 | 251 % |
| <i>Versailles Saint Quentin en Yvelines</i> | 4 902 332 | 4 038 352 | 5 900 997 | 1 862 645 | 852 917 | 46 % |
| TOTAL | 141 129 455 | 134 742 025 | 216 692 323 | 81 593 779 | 44 768 141 | 55 % |

Source : Cour des comptes d'après les données du MESRI et de l'EPN

Tableau n° 37 : projets de l'action « nouveaux cursus à l'université »

| <i>Porteur de projet</i> | Nom du NCU | Montant conventionné | Décaissement | Universités partenaires |
|--|--------------|----------------------|-------------------|--|
| <i>Université de Pau*</i> | SPACE | 5 231 000 | 470 790 | - |
| <i>Université Paris Lumières</i> | So Skilled | 4 822 000 | 433 980 | Paris 8 et Paris 10 |
| <i>COMUE Université de Bourgogne*</i> | RITM-BFC | 11 158 000 | 1 404 220 | Universités technologique de Montbéliard, de Franche-Comté et de Bourgogne |
| <i>Université de La Rochelle</i> | Open CV | 5 597 000 | 503 730 | - |
| <i>Sorbonne Université</i> | NLSU | 13 047 000 | 1 174 230 | - |
| <i>Université de Bordeaux*</i> | NewDeal | 9 700 000 | 873 000 | - |
| <i>Université Clermont Auvergne*</i> | MonPassPro | 3 055 000 | 274 950 | - |
| <i>Université d'Angers</i> | THELEME | 13 290 000 | 1 196 100 | Le Mans Université |
| <i>Université Côte d'Azur* (COMUE)</i> | L@UCA | 9 920 000 | 892 800 | Université Nice Sophia Antipolis |
| <i>Université Rennes 1</i> | Cursus IDE@L | 13 535 000 | 1 218 150 | Université Rennes 2 |
| <i>Université Paris Saclay</i> | HILL | 6 060 000 | 545 400 | - |
| <i>COMUE Université Grenoble Alpes*</i> | FLEXI-TLV | 12 328 000 | 2 219 040 | Université Grenoble Alpes |
| <i>Université Picardie Jules Verne</i> | EPIONE | 5 106 000 | 459 540 | - |
| <i>Université de Haute Alsace</i> | ELAN | 6 851 000 | 1 233 180 | - |
| <i>Université ouverte des Humanités, université de Strasbourg*</i> | ECRI + | 9 332 000 | 839 880 | Universités Paris X, I, III, Nice Sophia Antipolis, Montpellier III, Caen Normandie, Maine, Grenoble Alpes, Rennes II, Toulouse Jean Jaurès, centre universitaire de Mayotte |
| <i>COMUE Paris Seine*</i> | CUPS | 15 900 000 | 1 431 000 | Université Cergy Pontoise |
| <i>Université fédérale Toulouse midi Pyrénées</i> | ASPIE | 5 068 000 | 456 120 | Universités AMU, Grenoble Alpes, Paris Saclay, Clermont Auvergne, Bordeaux, Cergy Pontoise, Montpellier, Nîmes, Amiens, Poitiers, Rouen, Paris V |
| Total NCU Vague 1 | | 150 000 000 | 15 626 110 | |
| <i>Université de Strasbourg*</i> | INCLUDE | 8 200 000 | 738 000 | - |

| <i>Porteur de projet</i> | Nom du NCU | Montant conventionné | Décaissement | Universités partenaires |
|---|------------|----------------------|-------------------|--|
| <i>Université de Nantes*</i> | NEPTUNE | 9 700 000 | 873 000 | - |
| <i>Aix Marseille Université*</i> | DREAM-U | 10 400 000 | 936 000 | - |
| <i>Université Paris est*</i> | D.CLIC | 8 100 000 | 729 000 | Universités Paris Est, UPE Marne la Vallée |
| <i>Université de Lyon*</i> | CURSUS+ | 14 500 000 | 1 305 000 | Universités Lyon 1, 2, 3, saint Etienne, |
| <i>Université de Savoie Mont-Blanc</i> | @SPIRE | 11 000 000 | 47 759 | - |
| <i>Institut catholique de Lille</i> | PRELUDE | 12 000 000 | 1 080 000 | - |
| <i>Université de Créteil</i> | PULSE | 10 200 000 | 918 000 | - |
| <i>COMUE Normandie université</i> | REUSSITES | 14 000 000 | 1 260 000 | Universités Caen, Le Havre, Rouen |
| <i>Université de la Nouvelle Calédonie</i> | TREC | 6 000 000 | 540 000 | - |
| <i>Université d'Avignon et pays du Vaucluse</i> | CAPACITE | 7 900 000 | 711 000 | - |
| <i>Université de Montpellier 3</i> | NEXUS | 7 000 000 | 630 000 | - |
| <i>Université de Poitiers</i> | ELANS | 9 497 569 | 854 781 | - |
| <i>Université de Limoges</i> | FORM'UL | 7 800 000 | 702 000 | - |
| <i>COMUE HESAM Universités</i> | HESAM 2030 | 9 600 000 | 960 000 | - |
| <i>Institut polytechnique de Grenoble</i> | INGEPLUS | 3 500 000 | 315 000 | Universités Grenoble Alpes, Fédérale de Toulouse |
| <i>Université d'Amiens</i> | LCER | 12 500 000 | 1 125 000 | Universités du Littoral, d'Artois |
| <i>Université de Toulon</i> | MISTRAL | 6 000 000 | 540 000 | - |
| <i>Université de Tours</i> | PaRM | 8 000 000 | 720 000 | - |
| Total NCU Vague 2 | | 175 897 569 | 14 984 540 | |

Source : Cour des comptes d'après les données de l'agence nationale pour la recherche

*porteur de projet également porteur d'un projet Idex ou Isite

**Tableau n° 38 : taux d'inscription hors Parcoursup en première année de licence
dans les universités**

| <i>Université</i> | Nombre total d'inscrits | Nombre d'inscrit <i>via</i> Parcoursup | % inscrits hors Parcoursup |
|----------------------------|------------------------------------|---|---------------------------------------|
| <i>Paris 8</i> | 8 579 | 4 199 | 51 % |
| <i>Orléans</i> | 4 462 | 2 459 | 45 % |
| <i>Mulhouse</i> | 1 763 | 1 071 | 39 % |
| <i>Paris 2</i> | 4 448 | 2 739 | 38 % |
| <i>Guyane</i> | 1 263 | 786 | 38 % |
| <i>La Réunion</i> | 5 487 | 3 520 | 36 % |
| <i>Paris 3</i> | 4 232 | 2 719 | 36 % |
| <i>Littoral</i> | 2 720 | 1 804 | 34 % |
| <i>Cergy Pontoise</i> | 4 750 | 3 205 | 33 % |
| <i>Poitiers</i> | 5 098 | 3 467 | 32 % |
| <i>Toulouse 1</i> | 5 139 | 3 616 | 30 % |
| <i>Paris 1</i> | 8 063 | 5 743 | 29 % |
| <i>Le Mans</i> | 2 482 | 1 778 | 28 % |
| <i>Perpignan</i> | 2 213 | 1 625 | 27 % |
| <i>Paris 10</i> | 8 648 | 6 450 | 25 % |
| <i>Amiens</i> | 6 712 | 5 084 | 24 % |
| <i>Avignon</i> | 2 582 | 1 980 | 23 % |
| <i>Clermont Ferrand</i> | 6 279 | 4 830 | 23 % |
| <i>CUFR Mayotte</i> | 475 | 367 | 23 % |
| <i>Paris 13</i> | 5 037 | 3 927 | 22 % |
| <i>Marne la Vallée</i> | 2 495 | 1 952 | 22 % |
| <i>Bretagne sud</i> | 1 860 | 1 460 | 22 % |
| <i>Chambéry</i> | 2 754 | 2 176 | 21 % |
| <i>Le Havre</i> | 1 624 | 1 285 | 21 % |
| <i>Lyon 3</i> | 6 137 | 4 857 | 21 % |
| <i>Rouen Normandie</i> | 6 986 | 5 570 | 20 % |
| <i>Rennes 2</i> | 6 564 | 5 291 | 19 % |
| <i>La Rochelle</i> | 2 202 | 1 776 | 19 % |
| <i>Lorraine</i> | 11 555 | 9 341 | 19 % |
| <i>Brest</i> | 4 554 | 3 689 | 19 % |
| <i>INU Champollion</i> | 1 457 | 1 197 | 18 % |
| <i>Artois</i> | 3 045 | 2 510 | 18 % |
| <i>Polynésie française</i> | 1 112 | 925 | 17 % |
| <i>Nîmes</i> | 2 340 | 1 953 | 17 % |
| <i>Angers</i> | 4 540 | 3 834 | 16 % |

| <i>Université</i> | Nombre total d'inscrits | Nombre d'inscrit via Parcoursup | % inscrits hors Parcoursup |
|---|--------------------------------|--|-----------------------------------|
| <i>Valenciennes</i> | 2 518 | 2 139 | 15 % |
| <i>Nice</i> | 5 847 | 4 998 | 15 % |
| <i>Pau</i> | 3 418 | 2 931 | 14 % |
| <i>Toulon</i> | 2 468 | 2 139 | 13 % |
| <i>Toulouse 2</i> | 8 060 | 6 992 | 13 % |
| <i>Evry Val d'Essone</i> | 3 409 | 2 960 | 13 % |
| <i>Strasbourg</i> | 9 564 | 8 490 | 11 % |
| <i>Grenoble Alpes</i> | 8 596 | 7 652 | 11 % |
| <i>Lyon 2</i> | 7 264 | 6 516 | 10 % |
| <i>Bordeaux 3</i> | 5 152 | 4 655 | 10 % |
| <i>Reims</i> | 5 302 | 4 804 | 9 % |
| <i>Montpellier 3</i> | 6 405 | 5 833 | 9 % |
| <i>Tours</i> | 5 832 | 5 383 | 8 % |
| <i>Caen Normandie</i> | 6 640 | 6 153 | 7 % |
| <i>Sorbonne université</i> | 7 255 | 6 769 | 7 % |
| <i>Lille</i> | 14 814 | 13 839 | 7 % |
| <i>Antilles</i> | 3 097 | 2 910 | 6 % |
| <i>Dijon</i> | 5 669 | 5 382 | 5 % |
| <i>Aix-Marseille</i> | 12 768 | 12 251 | 4 % |
| <i>Besançon</i> | 4 242 | 4 082 | 4 % |
| <i>Paris 12</i> | 6 842 | 6 593 | 4 % |
| <i>Paris 11</i> | 2 829 | 2 751 | 3 % |
| <i>Nantes</i> | 7 652 | 7 484 | 2 % |
| <i>Bordeaux</i> | 7 365 | 7 296 | 1 % |
| <i>Paris 5</i> | 4 177 | 4 242 | - 2 % |
| <i>Saint Etienne</i> | 3 460 | 3 582 | - 4 % |
| <i>Corse</i> | 901 | 936 | - 4 % |
| <i>Montpellier</i> | 5 514 | 5 760 | - 4 % |
| <i>Rennes 1</i> | 3 302 | 3 527 | - 7 % |
| <i>Versailles Saint Quentin en Yvelines</i> | 2 957 | 3 263 | - 10 % |
| <i>Limoges</i> | 2 980 | 3 369 | - 13 % |
| <i>Toulouse 3</i> | 3 559 | 4 412 | - 24 % |
| <i>Paris 7</i> | 3 403 | 4 461 | - 31 % |
| <i>Lyon 1</i> | 3 122 | 4 522 | - 45 % |
| TOTAL | 336 040 | 288 261 | 14 % |

Source : Cour des comptes d'après les données SISE (inscrits hors CPGE) et Parcoursup

Annexe n° 15 : un dispositif en tension croissante face à des candidats plus nombreux et une baisse du nombre de places (Cour)

Une pression croissante s'exerce sur l'affectation dans l'enseignement supérieur pour deux raisons principales.

Tout d'abord, l'enseignement supérieur enregistre plus de candidats néo-entrants (bacheliers ou redoublants en terminale), du fait du baby-boom des années 2000, et un accroissement considérable en 2019 des bacheliers qui n'étaient pas inscrits en terminale en 2018-2019. Ceux-ci ont soit été réorientés au sein de l'enseignement supérieur (essentiellement après une première année de licence) soit étaient dans des classes « de transition » du lycée vers le supérieur, appelées « classes passerelles »³¹⁷, qui reviennent à effectuer un BTS en trois ans pour les bacheliers détenant pour la plupart des baccalauréats professionnels et technologiques.

Ensuite, le nombre de places proposées par candidat entre Parcoursup 2018 et Parcoursup 2019 a baissé.

Conformément aux objectifs de la loi ORE, le nombre de formations proposées sur Parcoursup a augmenté de 16 % sur la période 2017 – 2019. Cet accroissement a été présenté par le MESRI comme un élargissement de l'offre de formation et une opportunité pour les candidats³¹⁸.

Le nombre de formations ne constitue pourtant pas, en soi, le moteur de la plateforme. Un algorithme d'appariement, tel que celui d'APB et Parcoursup, repose sur la mise en relation de candidats avec des places proposées par des formations.

Afin de fournir une image plus fidèle de la pression imposée sur le système d'affectation, la Cour a mis en regard les capacités d'accueil des formations avec le nombre total de candidats (voir tableau infra).

Malgré un plus grand nombre de candidats à affecter, les formations tendent à réduire leur capacité d'accueil, avec un nombre moyen de places par candidat qui a baissé de 30 % entre 2017 et 2019, et de 23 % en ne considérant que les formations communes aux trois années sous revue (voir tableau infra).

Paradoxalement, cette pression croissante sur le processus d'affectation n'a pas eu d'impact sur la performance *relative* du système, qui reste stable entre APB et Parcoursup (voir tableau *supra*). Une partie importante des places « détruites » pourrait donc s'expliquer par une réduction des places proposées dans des formations peu attractives³¹⁹.

Corrélativement, la faible performance *absolue* d'APB et Parcoursup pourrait être imputée à de trop faibles capacités d'accueil dans les formations très demandées par les candidats.

³¹⁷ Cette nomenclature a été ajoutée en 2019 dans le SI Parcoursup.

³¹⁸ Voir par exemple cet extrait du communiqué de la ministre en charge de l'enseignement supérieur daté du 18 avril 2019 : « Parcoursup propose désormais 14 500 formations contre 13 000, auparavant [...]. D'ici 2020, l'ensemble des formations reconnues par l'État rejoindront Parcoursup. Cet élargissement de l'offre de formation combiné aux nouvelles possibilités de vœux multiples a conduit les candidats à formuler 6,9 millions de vœux. »

³¹⁹ En effet, d'après un communiqué de presse officiel du MESRI daté du 18 mai 2018 et consacré à Parcoursup, « L'année dernière [en 2017-2018], après la rentrée étudiante, 130 000 places sont restées vacantes dans l'enseignement supérieur en France » (source : site web du MESRI).

**Tableau n° 39 : évolution du nombre de formation, des capacités d'accueil
et du nombre de candidats de 2017 à 2019**

| <i>Variable</i> | Périmètre | Parcoursup 2018 | Parcoursup 2019 |
|--|------------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <i>Formations proposées</i> | Sans correction de périmètre | 13 662 | 14 921 |
| | Avec correction | 11 659 | 11 659 |
| <i>Nombre de places (P)</i> | Sans correction de périmètre | 744 641 | 779 355 |
| | Avec correction | 651 955 | 647 501 |
| <i>Nombre de candidats (C)</i> | Sans correction de périmètre | 918 460 | 1 006 496 |
| | Avec correction | 898 697 | 936 683 |
| <i>Nombre moyen de places par candidat (P/C)</i> | Sans correction de périmètre | 0,81 | 0,77 |
| | Avec correction | 0,73 | 0,69 |

Source : Cour des comptes à partir des données d'APB et Parcoursup (les trois tables « sp_g_tri_aff » sont combinées et croisées avec les trois tables « a_rec ». La capacité est donnée par la variable « a_rc_cap »). La correction de périmètre revient à ne prendre en compte que les seules formations communes aux trois années sous revue.

APB, une évaluation des capacités d'accueil souvent approximative

Dès 2018, certaines académies ont dû recourir à un rebasage nécessaire des capacités d'accueil, faute d'indications fiables sur la plateforme APB, dont il est apparu qu'elle affichait des chiffres souvent erronés.

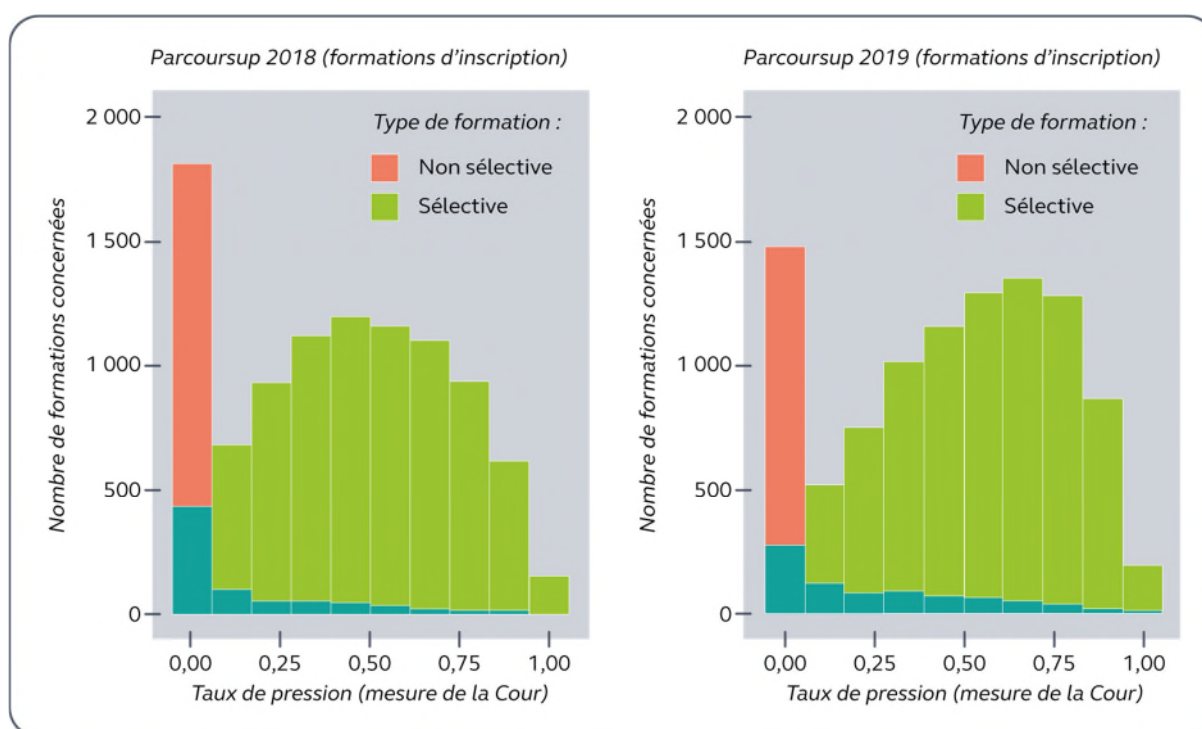
Le MESRI a reconnu ne pas avoir pris en compte le nombre de places disponibles sur APB jusqu'en 2017 pour préparer la campagne de créations de places pour la rentrée 2018. Des ruptures de périmètre entre APB et Parcoursup sur les réorientations internes en ont été la cause : les places offertes sur APB ne comprenaient pas les places offertes par les formations pour les étudiants qui souhaitaient se réorienter dans une autre formation d'enseignement supérieur, en première année, alors que les capacités d'accueil paramétrées par les formations dans Parcoursup intègrent les places pour les étudiants demandant une réorientation.

Un grand nombre de formations affichaient en outre sur APB des capacités d'accueil peu fiables. En effet, jusqu'en 2017, les formations n'intégraient pas systématiquement sur la plateforme le nombre de capacités d'accueil (nombre de places effectivement disponibles) et certaines d'entre elles mélangeaient la notion de capacités d'accueil, de données d'appel (nombre de candidats acceptés ou placés sur liste d'attente) et le nombre de candidatures reçues l'année précédente, lorsqu'elles remplissaient la valeur de référence « places disponibles ». Certaines formations ont d'ailleurs pu indiquer des nombres de places non objectivées (de 3 000 à 7 000 places pour certaines formations PACES, par exemple).

Taux de pression

Comme l'indiquent les graphiques ci-dessous, le taux de pression des filières sélectives et non sélectives a augmenté entre 2018 et 2019³²⁰ malgré un nombre significatif de nouvelles places créées. En 2018, le pic de pression est à environ 0,5 pour les formations sélectives (axe horizontal). En 2019, le pic de pression se déplace vers la droite ce qui montre une pression plus forte, proche de 0,75. Quant aux formations non-sélectives, elles sont environ 300 de plus à être en tension en 2019 (un peu moins de 1 500) en comparaison de 2018 (plus de 1 750). Cela signifie que les places supplémentaires n'ont pas été créées dans les filières qui avaient le plus de demandes de la part des candidats³²¹.

Graphique n° 5 : des tensions croissantes pour la deuxième session de Parcoursup



Source : Cour des comptes à partir des données de Parcoursup 2018 et Parcoursup 2019. Pour chaque formation d'inscription de Parcoursup (« g_ti_cod »), le taux de pression est calculé par la formule $\{1 - [\text{rang du dernier appelé}] / [\text{nombre de candidats}]\}$. Le rang du dernier appelé et le nombre de candidats sont obtenus par sommation de ces mêmes quantités pour l'ensemble des groupes de classement de chaque formation d'inscription (tables utilisées : c_can_grp, a_rec_grp et sp_g_tri_ins).

³²⁰ On passe ainsi de 1,18 candidats triés uniques par place effective en 2018 à 1,25 en 2019.

³²¹ Concernant les seules universités publiques proposant des licences non sélectives en 2018 et en 2019 (1 684 formations d'affectations communes aux deux sessions de Parcoursup), des places effectives ont été créées dans 276 formations, 1 146 n'ont pas vu leur paramètre modifié et 262 ont réduit leurs capacités d'accueil. Or, à l'échelle de l'ensemble des formations concernées, le solde de places proposées entre les deux années ne s'explique qu'imparfaitement par la mesure de pression employée par la MESRI et n'est pas corrélée de façon significative aux tensions réelles.

Annexe n° 16 : les moyens « oui si » et la réussite

Le dispositif « oui si » visant à aider à la réussite les étudiants en échec, la Cour a calculé pour chaque université le montant moyen « oui si » par étudiant n'ayant pas réussi sa licence en trois ou quatre ans. La population étudiante prise en compte dans le calcul des taux de réussite est constituée des étudiants inscrits en 2013-2014 en licence (dernière année disponible) et qui sont restés trois années dans le même établissement ou qui ont quitté le système universitaire la troisième année. Le taux de réussite observé pour un établissement donné est donc le rapport entre le nombre d'étudiants de cette population ayant réussi en licence en 2016 ou 2017 dans l'établissement et le nombre d'étudiants inscrits en L1 en 2013-2014 dans ce même établissement.

Tableau n° 40 : montant « oui si » moyen par étudiant inscrit dans le même établissement depuis 2013 et n'ayant pas réussi sa licence en 3 ou 4 ans

| Université | Taux de réussite en observé | Valeur ajoutée | % bac techno | % bac pro | Montant par élève en échec 2018/19 | Montant par élève en échec 2019/20 | Évolution du montant |
|------------------------------|-----------------------------|----------------|--------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| <i>Institut Champollion</i> | 61,8 | 6,2 | 16,4 | 4,1 | 2 107 | 2 740 | 30 % |
| <i>Lyon 1</i> | 49,3 | - 4,0 | 10,6 | 2,2 | 1 681 | 2 084 | 24 % |
| <i>St Etienne</i> | 61,3 | 8,5 | 13,1 | 7,8 | 1 441 | 1 921 | 33 % |
| <i>Toulouse 3</i> | 57,2 | 1,5 | 8,2 | 2,4 | 1 438 | 1 449 | 1 % |
| <i>Marne La Vallée</i> | 69,7 | 11,5 | 9,2 | 1,9 | 1 314 | 1 996 | 52 % |
| <i>Pau</i> | 64,4 | 6,5 | 7,8 | 3,2 | 1 140 | 1 380 | 21 % |
| <i>Guyane</i> | 41,0 | 11,6 | 30,5 | 21,3 | 1 135 | 1 313 | 16 % |
| <i>Bretagne sud</i> | 65,5 | 6,0 | 9,4 | 3,2 | 1 032 | 1 578 | 53 % |
| <i>Paris 5</i> | 52,5 | - 0,8 | 10,3 | 3,0 | 991 | 1 157 | 17 % |
| <i>Rennes 1</i> | 63,7 | - 1,5 | 2,4 | 0,8 | 988 | 1 328 | 34 % |
| <i>Évry Val d'Essonne</i> | 51,7 | 8,5 | 20,6 | 9,2 | 986 | 848 | - 14 % |
| <i>Le Havre</i> | 42,8 | -5,7 | 11,8 | 13,8 | 948 | 1 266 | 34 % |
| <i>Bordeaux 3</i> | 63,9 | - 1,3 | 6,7 | 4,8 | 893 | 893 | 0 % |
| <i>Chambéry</i> | 67,1 | 8,6 | 9,4 | 2,4 | 850 | 1 121 | 32 % |
| <i>Paris 11</i> | 62,6 | 3,6 | 7,5 | 1,1 | 840 | 1 220 | 45 % |
| <i>Paris 1</i> | 65,7 | 3,5 | 5,7 | 1,9 | 823 | 1 155 | 40 % |
| <i>Versailles St Quentin</i> | 62,5 | 6,9 | 11,7 | 2,7 | 813 | 1 025 | 26 % |
| <i>Angers</i> | 74,0 | 11,1 | 8,0 | 2,3 | 735 | 953 | 30 % |
| <i>Limoges</i> | 56,8 | - 0,1 | 11,5 | 3,4 | 701 | 949 | 35 % |
| <i>Perpignan</i> | 59,5 | 9,5 | 15,8 | 10,7 | 690 | 958 | 39 % |

| <i>Université</i> | Taux de réussite en observé | Valeur ajoutée | % bac techno | % bac pro | Montant par élève en échec 2018/19 | Montant par élève en échec 2019/20 | Évolution du montant |
|-------------------------|-----------------------------|----------------|--------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| <i>Amiens</i> | 49,9 | - 1,3 | 14,1 | 8,2 | 686 | 1 082 | 58 % |
| <i>Lyon 2</i> | 72,8 | 9,8 | 8,6 | 2,9 | 650 | 716 | 10 % |
| <i>Paris 13</i> | 37,6 | - 2,8 | 27,5 | 8,4 | 650 | 812 | 25 % |
| <i>Poitiers</i> | 64,0 | 4,1 | 9,6 | 3,4 | 634 | 863 | 36 % |
| <i>La Rochelle</i> | 60,4 | 3,2 | 12,9 | 2,6 | 627 | 833 | 33 % |
| <i>Besançon</i> | 59,5 | 2,1 | 9,6 | 2,8 | 626 | 686 | 9 % |
| <i>Montpellier</i> | 58,7 | 2,3 | 11,8 | 8,6 | 624 | 813 | 30 % |
| <i>Clermont Ferrand</i> | 60,7 | 1,6 | 10,1 | 4,7 | 613 | 820 | 34 % |
| <i>Nîmes</i> | 42,9 | - 2,0 | 19,2 | 18,5 | 606 | 909 | 50 % |
| <i>Reims</i> | 54,7 | 2,0 | 12,7 | 5,5 | 602 | 796 | 32 % |
| <i>Valenciennes</i> | 54,7 | 3,3 | 15,0 | 8,5 | 600 | 800 | 33 % |
| <i>Strasbourg</i> | 54,2 | - 7,6 | 8,7 | 3,9 | 586 | 691 | 18 % |
| <i>Brest</i> | 60,6 | 5,1 | 14,2 | 4,4 | 585 | 711 | 22 % |
| <i>Lorraine</i> | 54,1 | - 2,0 | 11,0 | 6,5 | 583 | 766 | 31 % |
| <i>Dijon</i> | 59,0 | 0,9 | 9,6 | 3,1 | 574 | 757 | 32 % |
| <i>Nantes</i> | 59,6 | - 2,2 | 7,9 | 1,8 | 565 | 764 | 35 % |
| <i>Grenoble</i> | 58 | - 2 | 7,5 | 4 | 562 | 749 | 33 % |
| <i>Orléans</i> | 56,5 | 2,2 | 11,6 | 4,1 | 535 | 535 | 0 % |
| <i>Lille</i> | 49,9 | - 9,4 | 8,1 | 5,1 | 534 | 714 | 34 % |
| <i>Le Mans</i> | 53,0 | - 3,2 | 10,0 | 2,5 | 532 | 677 | 27 % |
| <i>Mulhouse</i> | 63,1 | 6,6 | 9,6 | 8,3 | 511 | 1 090 | 113 % |
| <i>Caen</i> | 54,3 | - 3,7 | 7,1 | 3,2 | 507 | 677 | 34 % |
| <i>Créteil</i> | 56,6 | 7,3 | 15,5 | 5,1 | 491 | 641 | 31 % |
| <i>Montpellier</i> | 51,7 | - 1,3 | 10,8 | 4,9 | 488 | 634 | 30 % |
| <i>Rouen</i> | 52,0 | - 2,9 | 11,1 | 5,9 | 486 | 650 | 34 % |
| <i>Artois</i> | 56,7 | 1,6 | 11,5 | 6,9 | 486 | 663 | 37 % |
| <i>Tours</i> | 56,3 | - 3,5 | 9,8 | 3,3 | 471 | 478 | 2 % |
| <i>Toulon</i> | 47,1 | 0,3 | 16,8 | 11,6 | 459 | 459 | 0 % |
| <i>Cergy Pontoise</i> | 53,2 | - 2,4 | 9,2 | 2,6 | 449 | 957 | 113 % |
| <i>Antilles</i> | 25,9 | - 13,8 | 15,5 | 12,8 | 446 | 446 | 0 % |
| <i>Mayotte (CUFR)</i> | 39,7 | 7,7 | 25,8 | 5,3 | 429 | 429 | 0 % |
| <i>Aix Marseille</i> | 52,5 | - 1,5 | 10,9 | 7,0 | + 423 | 391 | - 8 % |
| <i>Rennes 2</i> | 60,3 | 2,5 | 12,4 | 4,9 | 379 | 511 | 35 % |

| <i>Université</i> | Taux de réussite en observé | Valeur ajoutée | % bac techno | % bac pro | Montant par élève en échec 2018/19 | Montant par élève en échec 2019/20 | Évolution du montant |
|----------------------------|-----------------------------|----------------|--------------|-----------|------------------------------------|------------------------------------|----------------------|
| <i>Littoral</i> | 45,2 | - 12,8 | 11,7 | 4,9 | 335 | 447 | 33 % |
| <i>Bordeaux</i> | 59,8 | 0,5 | 6,4 | 1,6 | 328 | 422 | 29 % |
| <i>Paris 7</i> | 61,4 | - 0,1 | 6,5 | 3,0 | 309 | 309 | 0 % |
| <i>Nice</i> | 48,9 | - 3,9 | 13,0 | 6,1 | 303 | 530 | 75 % |
| <i>Polynésie</i> | 32,0 | - 5,0 | 22,8 | 17,9 | 296 | 296 | 0 % |
| <i>Paris 8</i> | 47,3 | 1,1 | 16,1 | 15,1 | 290 | 524 | 81 % |
| <i>Paris 10</i> | 62,1 | 5,3 | 9,8 | 2,8 | 276 | 369 | 33 % |
| <i>La Réunion</i> | 29,3 | - 9,9 | 20,1 | 18,5 | 246 | 365 | 49 % |
| <i>Lyon 3</i> | 62,1 | 0,6 | 6,2 | 2,8 | 230 | 236 | 3 % |
| <i>Toulouse 2</i> | 53,4 | - 6,8 | 10,2 | 7,6 | 218 | 231 | 6 % |
| <i>Avignon</i> | 48,2 | 1,4 | 16,2 | 12,7 | 102 | 299 | 195 % |
| <i>Sorbonne Université</i> | 61,0 | - 3,8 | 4,4 | 1,1 | 98 | 98 | 0 % |
| <i>Toulouse 1</i> | 61,4 | - 0,8 | 5,6 | 3,8 | 93 | 112 | 20 % |
| <i>Paris 3</i> | 61,9 | - 2,3 | 8,7 | 1,7 | 72 | 490 | 578 % |
| <i>Corse</i> | 67,9 | 10,5 | 13,9 | 3,4 | 63 | 63 | 0 % |
| <i>Paris 2</i> | 59,0 | - 6,9 | 3,5 | 0,5 | - | 54 | |

Source : Cour des comptes d'après les données MESRI/SIES (méthode 3)

Annexe n° 17 : comparaisons internationales

La politique d'orientation à l'étranger

Plusieurs pays ont inscrit l'orientation de leurs élèves dans un processus éducatif de long terme afin de leur permettre de développer des capacités d'information, d'anticipation et d'autonomie indispensables pour choisir leurs futures formations et métiers. Un créneau spécifique est alors réservé à l'orientation, assuré dans un certain nombre de cas par des professeurs qui enseignent aussi une discipline et dont le travail est complété par des conseillers d'orientation.

Au Danemark, l'accompagnement à l'orientation et à la définition progressive d'un projet personnel constitue une matière obligatoire des quatre dernières années de la *Folkeskole* (soit de 13 ans à 16 ans). Si tous les enseignants danois ont vocation à conseiller les élèves et les parents en matière d'orientation scolaire et professionnelle, celle-ci est principalement assurée par des professeurs plus spécialisés qui disposent d'une décharge sur leur temps de service et ont suivi une formation personnalisée. Ces derniers sont les interlocuteurs privilégiés de leurs collègues professeurs et des acteurs professionnels.

En Finlande, deux heures par semaine obligatoires sont consacrées à l'orientation au collège et au lycée, au cours desquelles sont organisés des visites d'entreprises, des projections de films sur les métiers ou encore des entretiens individuels avec l'élève et ses parents sur ses centres d'intérêt. Les professeurs d'orientation ont reçu une formation bivalente qui leur permet d'enseigner dans une discipline à côté de l'éducation et du conseil à l'orientation³²².

En Irlande, l'orientation devient à partir du secondaire une matière à part entière du cursus, intégrée au programme. Des heures spécifiques sont allouées pour cet enseignement, assuré par des conseillers en orientation, qui ont une formation d'enseignant.

En Ontario³²³ (Canada), un cours « exploration de carrière » est obligatoire dès la classe de seconde et vise à développer les compétences liées à l'orientation telles que la prise de décision, la connaissance de soi, les habiletés d'apprentissage ou encore les savoir-faire en matière de relations interpersonnelles. Par ailleurs, différentes missions incluant l'orientation sont intégrées dans les volumes horaires des enseignants, qui ne comprennent donc pas que le temps d'enseignement. Ainsi, dans le secondaire, les enseignants sont chargés de trois périodes de 75 minutes d'enseignement par jour et peuvent en plus être affectés à des « tâches pédagogiques complémentaires », définies par la convention collective comme « suppléance interne, surveillance, mentorat ». Le temps consacré au mentorat, qui s'élève à 15 minutes hebdomadaires, est annualisable.

Le programme *Aimhigher* mis en place au Royaume Uni pour démocratiser l'accès à l'enseignement supérieur

Créé en 2004, le programme *Aimhigher* vise à augmenter l'accès à l'enseignement supérieur des publics qui en sont le plus éloignés. La méthode consiste à faire rencontrer (*outreach*) les élèves des quartiers défavorisés avec les acteurs de l'enseignement supérieur et du monde professionnel, et ce dès l'école primaire. Elle vise également à sensibiliser les parents

³²² DUTERCQ, Yves, MICHAUT, Christophe., TROGER, Vincent, *Politiques et dispositifs d'orientation : un bilan international*, Cnesco, 2018.

³²³ Idem.

quant à la légitimité de leurs enfants à rejoindre l'enseignement supérieur et à mieux les informer sur la réalité des débouchés professionnels. Le programme, d'abord piloté par l'État avant d'être transféré aux universités en 2011, est doté d'un budget propre.

Les actions visent à élever les aspirations des jeunes ciblés à travers un ensemble d'instruments et de méthode pour lutter contre l'autocensure. Ceux-ci sont mis en œuvre de façon progressive tout au long du parcours de l'élève (rencontres en maison de quartier, mentorat, *summer school*, stages, journées d'immersion, accompagnement académique spécifique.).

Le programme a permis en dix ans une baisse de 5 points de l'écart de participation à l'enseignement supérieur entre catégories socio-professionnelles³²⁴. En 2006, l'enseignement supérieur britannique comportait 3,7 étudiants favorisés contre 1 étudiant défavorisé à l'université ; ce ratio est passé à 2,4 pour 1 en 2016.

Les modalités d'accès à l'enseignement supérieur en Europe

Les comparaisons internationales sur les modes d'accès à l'enseignement supérieur doivent être opérées avec prudence en raison des fortes différences de structure de l'enseignement supérieur. Ainsi, la France se singularise par l'existence, à côté de l'université, où l'inscription est en principe de droit, de nombreuses formations dites sélectives (CPGE, STS, IUT, écoles de commerce et d'ingénieur) au sens de l'article L. 612-3 du code de l'éducation. Ces dernières représentaient 8 500 des 10 500 formations présentes sur Parcoursup en 2018 et accueillait environ la moitié des néobacheliers.

L'existence et le degré de sélection pour accéder à une formation universitaire varie entre les pays :

- en Belgique, en Italie ou en Norvège, la sélection n'existe que pour certaines filières comportant un *numerus clausus* (médecine, architecture, certains cursus scientifiques ou artistiques), l'obtention du Certificat d'enseignement secondaire supérieur (CESS) en Belgique, de l'*Esame di Stato* en Italie ou du diplôme de fin d'études secondaires en Norvège permettant d'accéder de droit aux autres formations universitaires. Toutefois, cet accès peut désormais être conditionné en Italie au suivi de formations de remise à niveau. En outre, le CESS professionnel en Belgique ne permet d'accéder qu'aux filières d'enseignement supérieur courtes, contrairement au baccalauréat professionnel français ;
- en Allemagne, l'*Abitur*, examen de fin du lycée général, permet en principe d'accéder de droit aux filières universitaires ne comportant pas un *numerus clausus* (médecine, pharmacie) mais les universités sont libres d'instaurer une sélection lorsque les capacités d'accueil sont inférieures à la demande des candidats, ce qui est souvent le cas dans les universités les plus prestigieuses ou dans les filières attractives (droit, psychologie) ;
- au Royaume-Uni, en Espagne, en Irlande ou au Danemark, les universités ont toute latitude pour sélectionner leurs futurs étudiants.

³²⁴ *Trends in young participation in higher education*, HEFCE 2013.

La sélection à l'entrée de l'enseignement supérieur, lorsqu'elle est pratiquée, se fonde la plupart du temps sur un examen national ou régional de fin du secondaire, mais aussi un contrôle continu, le profil et la motivation du candidat ou une combinaison de ces différents critères :

- au Royaume-Uni, les universités se fondent sur les résultats obtenus aux *A-Level*, qui combinent contrôle continu dans les dernières années du secondaire et examens finaux. Une part très importante est également accordée à la motivation du candidat, exprimée à travers la rédaction d'un *personal statement*, voire dans certains cas d'entretiens ;
- en Allemagne, les formations universitaires qui sélectionnent prennent en compte la moyenne générale obtenue à l'*Abitur*, examen national qui comporte une partie de contrôle continu. Il existe également dans certaines disciplines des places accessibles sur liste d'attente (cf. infra)
- en Espagne, les universités se fondent sur les résultats obtenus par les candidats à la *Selectividad*, examen organisé par chaque région, ainsi que sur le *bachillerato*, baccalauréat national qui comporte une partie de contrôle continu ;
- en Suède, l'accès à l'université dans les filières en tension (environ la moitié des licences) est déterminé soit par les résultats obtenus au contrôle continu, soit par les résultats à un test national d'aptitude aux études supérieures, lequel permet d'offrir une seconde chance aux élèves dont les résultats aux lycées ne permettraient pas d'accéder à la filière souhaitée ;
- en Irlande, l'affectation dans les universités dépend des notes obtenues au *Leaving Certificate*, qui comprend au moins 6 matières avec plusieurs niveaux de difficulté. Des quotas de place sont, par ailleurs, réservés à certaines catégories d'étudiants (cf. infra).

Certains pays utilisent une plateforme centralisée pour les vœux des lycéens, à l'instar de Parcoursup ou d'APB :

- Au Royaume-Uni, la plateforme *Universities and Colleges Admissions Service* (UCAS) ne comprend pas d'algorithme mais centralise les demandes des élèves et distribue les dossiers de candidatures aux universités concernées. Toutes les universités du royaume y adhèrent, selon un calendrier commun. Les étudiants peuvent formuler cinq vœux.
- En Irlande, la plateforme *Central Application Office* (CAO) centralise également les demandes des candidats pour les universités. Cette plateforme indique le nombre de points nécessaires dans chaque matière du *Leaving Certificate* pour accéder à chaque formation, garantissant ainsi une grande transparence au système.
- En Allemagne, une plateforme centralisée, la *HochschulSTART*, centralise l'admission dans les licences soumises à *numerus clausus* (médecine, pharmacie, vétérinaire, etc.) pour toutes les universités allemandes. La transparence de la plateforme est garantie par la publication des notes nécessaires (*Abitur*, notes de lycée) pour être admis dans la formation désirée.

Les critères utilisés par d'autres pays pour compléter celui du mérite scolaire dans l'accès à l'enseignement supérieur

Irlande : le programme HEAR (*Higher Education Access Route*), auquel participe la plupart des universités du pays, prévoit la fixation d'un nombre de places réservées aux boursiers dans chaque formation. D'autres programmes prévoient également des places réservées pour d'autres catégories fragiles, comme les handicapés. Ainsi, au Trinity College à Dublin, 22 % des places sont réservées chaque année pour 3 groupes de candidats : les élèves d'origine sociale défavorisée, les *mature student* (étudiants en reprise d'étude) et les handicapés.

Allemagne : le système du *Wartezeit* réserve un quota de 20 % de places pour l'accès aux filières médicales sélectives, qui sont attribuées selon une logique de liste d'attente. L'objectif est de ne pas empêcher un élève qui possède une vocation particulière mais des notes insuffisantes de postuler à la formation qui correspond à cette vocation, s'il est prêt à attendre pour suivre la formation désirée.

Royaume-Uni : une place centrale est accordée à la personnalité du candidat et à sa motivation à rejoindre une formation. À côté des notes du lycée, la procédure d'accès accorde une importance très grande au *personal statement*, document où le candidat expose ses motivations, ses qualités, ses expériences professionnelles, ses engagements, et qui vise à valoriser les mérites autres que scolaires. En France, le projet de formation personnalisé n'est dans la plupart des cas pas pris en compte du fait du trop grand nombre de candidatures à classer par les commissions d'examen des vœux. Au Royaume-Uni, deux facteurs facilitent la prise en compte du *personal statement* par les commissions chargés de classer les candidatures. D'une part, le nombre de vœux que peut émettre chaque candidat est limité à cinq, ce qui limite le nombre de candidatures à traiter. D'autre part, les formations qui reçoivent un trop grand nombre de candidatures peuvent décider de ne regarder le *personal statement* que lorsque la moyenne des notes d'un candidat dépasse un plancher.

Les commissions d'examen des vœux en France mettent aussi en avant le caractère souvent artificiel des projets de formation motivé, beaucoup d'entre eux étant des « copier collés » de modèles préexistants trouvés sur internet et conçus pour répondre aux attendus de chaque formation. Au Royaume-Uni, les candidats ne rédigent qu'un seul *personal statement* pour tous leurs vœux, ce qui les incite à mettre en avant leurs motivations réelles et leur parcours.