

Cour des comptes



ENTITÉS ET POLITIQUES PUBLIQUES

ADMISSION POST-BAC ET ACCÈS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Un dispositif contesté à réformer

Rapport public thématique

Synthèse

Octobre 2017

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

Les réponses des administrations concernées figurent à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	5
1 Un dispositif innovant à l'accompagnement insuffisant	7
2 Un système en crise	9
3 Une réforme à mener sans délai	11
Recommandations	13

Introduction

Le dispositif Admission post-bac (APB) est une procédure sur internet permettant à un bachelier de moins de 26 ans de s'inscrire en première année d'études dans l'enseignement supérieur. Les dernières sessions ont été marquées par des difficultés grandissantes, avec un nombre important de candidats sans affectation à l'issue de la procédure, la mise en œuvre d'un tirage au sort des candidats dans les filières les plus demandées et des recours devant les juridictions administratives pour contester la légalité des décisions.

En 2017, le portail APB a permis de postuler dans 12 350 formations relevant de plus de 2 000 établissements. Plus de 864 000 candidats se sont inscrits sur APB pour la procédure normale, majoritairement des élèves de terminale préparant le baccalauréat (627 000 candidats), mais également des titulaires du baccalauréat de moins de 26 ans souhaitant se réorienter et s'inscrire à nouveau en première année d'études supérieures. En juillet 2017, ils n'étaient plus que 642 135 candidats inscrits sur la plateforme. À l'issue de la procédure normale de l'année 2017, 541 204 candidats avaient reçu d'APB une proposition d'admission dans l'enseignement supérieur. Au 14 juillet 2017, plus de 86 000 candidats, qu'ils soient bacheliers de l'année ou en demande de réorientation, restaient sans proposition. Le 28 septembre 2017, la ministre chargée de l'enseignement supérieur a annoncé que 3 729 bacheliers restaient sans affectation à l'issue de la procédure complémentaire.

À l'été 2017, le Gouvernement a annoncé une réforme du système d'accès à l'enseignement supérieur pour la rentrée 2018.

Par une décision n° 2017-053 du 30 août 2017, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) a mis en demeure le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour plusieurs manquements relatifs au système APB, notamment la prise de décisions concernant des personnes sur le seul fondement d'un algorithme et sans intervention humaine, ainsi qu'une absence de transparence dans son utilisation.



1 Un dispositif innovant à l'accompagnement insuffisant

À ses débuts en 2009, le système APB a représenté un progrès en matière d'accès à l'enseignement supérieur pour tous les acteurs du système éducatif : bacheliers, lycées, établissements d'enseignement supérieur et rectorats. Instaurant un calendrier unique et des modalités de candidature harmonisées, il a cherché à simplifier les démarches des candidats et à offrir aux établissements d'accueil un outil fiable pour piloter leur procédure d'admission.

Grâce à l'algorithme d'appariement entre les vœux et les formations qu'il inclut et qui le distingue de ses homologues étrangers, l'affectation des candidats dans les formations a été optimisée, ce qui a permis à davantage de candidats de disposer plus tôt d'une proposition conforme à leurs vœux. En outre, le développement et le fonctionnement du système représentent un coût modéré pour l'État, de l'ordre de 900 000 € par an.

Session 2016 : comparaison entre la situation réelle et une situation sans mise en œuvre de l'algorithme d'affectation

	Situation actuelle avec mise en œuvre de l'algorithme	Simulation sans mise en œuvre de l'algorithme
<i>Candidats sans proposition à l'issue du premier tour</i>	148 000	300 000
<i>Candidat ayant reçu au moins une proposition</i>	614 000	461 000
<i>dont candidats ayant reçu une seule proposition d'admission</i>	sans objet : APB ne formule qu'une seule proposition au candidat	267 000
<i>dont candidats ayant reçu deux propositions d'admission</i>		111 000
<i>dont candidats ayant reçu trois propositions d'admission</i>		43 000
<i>dont candidats ayant reçu plus de trois propositions d'admission</i>		40 000
<i>Candidats ayant reçu une proposition dans une formation sélective</i>	274 000	174 000

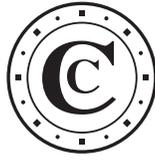
Source : Cour des comptes à partir des données du service APB, chiffres arrondis au millier.

Un dispositif innovant à l'accompagnement insuffisant

Néanmoins, malgré cette simplification, la procédure APB reste, pour les candidats et leur famille, synonyme de difficultés : celles-ci sont notamment liées à l'obligation de faire des choix personnels dans un temps limité et d'ordonner des vœux « à l'aveugle », sans connaissance des chances de succès à l'admission et sans compréhension complète du fonctionnement des algorithmes.

Beaucoup de candidats attribuent au dispositif APB et à son algorithme d'affectation des décisions qui relèvent en réalité des établissements recrutant sur la plateforme. Une plus grande transparence sur les procédures et les critères de sélection de ces établissements permettrait de dissiper le sentiment d'opacité qu'éprouvent certains candidats. De manière générale, le fonctionnement de l'algorithme

d'affectation, qui n'a jamais été explicité par le ministère, mériterait d'être mieux connu afin de mettre un terme à la diffusion de fausses informations à son sujet. Cette difficulté des candidats à comprendre le fonctionnement de l'outil est révélateur de l'accompagnement très insuffisant dont bénéficient les utilisateurs pour s'approprier la procédure. Les informations à disposition du public expliquant le fonctionnement d'APB sont peu nombreuses, incomplètes et parfois erronées. Trop peu a été fait jusqu'ici pour déployer une communication adaptée et proposer des formations à ceux qui devraient être des « professionnels » de l'utilisation d'APB, à même d'éclairer les candidats : conseillers d'orientation psychologues, professeurs principaux, responsables des admissions, etc.



2 Un système en crise

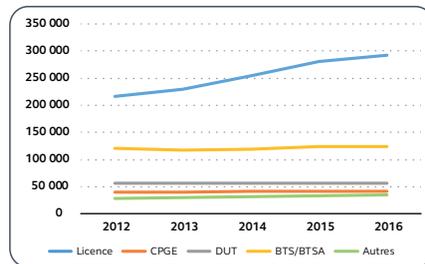
La principale difficulté du dispositif APB concerne la gestion des admissions dans les licences en principe non sélectives, c'est-à-dire les licences universitaires.

Pour les formations sélectives (classes préparatoires aux grandes écoles, IUT, STS, écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.), le système s'appuie sur le classement des candidatures réalisé en amont par les établissements proposant les formations et l'algorithme d'affectation d'APB permet d'optimiser le processus d'affectation et de proposer au candidat la formation répondant le mieux à ses vœux.

Compte tenu de l'existence de l'algorithme d'affectation, la difficulté majeure d'APB réside dans la nécessité d'opérer un classement des candidatures alors que celles-ci sont censées être non sélectives. Le système APB utilise donc un second algorithme, dit de classement, qui opère une sélection entre les candidatures, en fonction de critères qui lui ont été assignés par le ministère (origine académique, ordre du vœu, etc.), et *in fine* par recours au tirage au sort. Or, non seulement les critères pris en compte par cet algorithme sont peu ou mal connus des candidats, mais ils ne correspondent pas exactement aux dispositions du code de l'éducation.

Cette question est devenue plus critique compte tenu de l'augmentation progressive du nombre de bacheliers et de la fixation de capacités limitées dans les formations universitaires, ce qui a entraîné de plus en plus souvent un décalage entre le nombre de candidatures et les places disponibles dans certaines licences. Si certaines formations, comme les STAPS, avaient déjà recouru au tirage au sort depuis plusieurs années pour sélectionner les candidats, ce phénomène s'étend désormais à de nouvelles formations.

Nombre de candidats admis dans APB en fin de session par grandes filières



Source : service APB. Les CPGE incluent les classes préparatoires aux études supérieures (CPES). La catégorie « autres » recouvre notamment les mises à niveau en arts appliqués (MANAA), les écoles d'art, d'architecture, les formations paramédicales et sociales, les écoles d'ingénieurs et de commerce.

Un système en crise

Satisfaction des candidats de terminale ayant formulé un vœu 1 en licence en procédure normale dans certaines mentions (2016)

	Nombre de candidats ayant demandé cette mention en vœu 1	Part de ces candidats ayant obtenu ce vœu 1	Part de ces candidats ayant obtenu un autre vœu dans la même mention
<i>Science politique</i>	1 475	47,7 %	59,8 %
<i>Information et communication</i>	2 954	61,7 %	69,1 %
<i>Arts du spectacle</i>	3 614	64,8 %	77,4 %
<i>Sciences et techniques des activités physiques et sportives</i>	20 750	74,5 %	80,8 %
<i>Économie</i>	2 688	79,8 %	85,2 %
<i>Arts</i>	1 787	80,1 %	82,1 %
<i>Psychologie</i>	13 355	81,7 %	92,3 %
<i>Économie et gestion</i>	7 418	83,1 %	89,8 %
<i>Droit</i>	29 328	83,6 %	95,5 %
<i>Histoire</i>	6 950	84,7 %	90,6 %
<i>Administration économique et sociale</i>	4 424	90,7 %	96,3 %
<i>Langues étrangères appliquées</i>	10 152	92,0 %	96,9 %
<i>Langues, littératures et civilisations étrangères et régionales</i>	11 318	95,4 %	98,1 %
<i>Sciences de la vie et de la Terre</i>	2 138	95,6 %	96,7 %
<i>Première année commune aux études de santé (PACES) ¹</i>	37 881	96,7%	99,2 %
<i>Toutes les mentions</i>	200 467	86,1 %	91,7 %

Source : APB 2016 : propositions d'admission et réponse des candidats pour l'année scolaire 2016-2017, Note Flash n° 17, novembre 2016. Candidats en terminale ou en classe de mise à niveau en France (y compris DOM) en 2015-2016 admis au baccalauréat.

Face à ces enjeux, le ministère n'a pas pris les décisions qui relevaient de sa responsabilité. Il s'est contenté de diffuser une circulaire, signée par le directeur général de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle par intérim, publiée au bulletin officiel du ministère le 27 avril 2017, entre les deux tours de l'élection présidentielle. Dans un jugement en

référé du 21 septembre 2017, estimant que la publication de cette circulaire ne suffisait pas à fonder juridiquement le tirage au sort, le tribunal administratif de Bordeaux a enjoint l'université de Bordeaux d'inscrire trois étudiants en première année de licence STAPS, alors qu'ils en avaient été écartés par tirage au sort lors de la session 2017.

¹ La PACES permet ensuite de poursuivre en médecine, pharmacie, odontologie, maïeutique et, depuis 2016, kinésithérapie.



3 Une réforme à mener sans délai

Sur le fond, l'État ne peut plus aujourd'hui s'exonérer de la redéfinition légale et administrative du dispositif d'affectation dans l'enseignement supérieur, fragilisé par l'absence de base juridique, précisant son objectif ses règles et la portée de son résultat. Cette redéfinition devra être un des objectifs de la réforme annoncée par le Gouvernement. Le périmètre du système devra également être cohérent et le ministère devra prendre position sur la nécessité d'intégrer la totalité des formations publiques ou reconnues par l'État, dès lors que les défauts du système seraient complètement corrigés. Cet élargissement demeure en particulier conditionné à la résolution du véritable problème d'APB, à savoir les conditions dans lesquelles le système d'affectation gère les licences universitaires.

Les dispositions du code de l'éducation doivent être complétées et clarifiées afin de fixer des critères suffisants pour classer les candidatures aux licences universitaires et éviter notamment le recours au tirage au sort. La pratique de la sélection en licence, qui existe aujourd'hui pour certaines mentions, doit par ailleurs disposer d'un fondement légal. À partir de l'ensemble de ces clarifications, l'algorithme de classement des licences pourra être corrigé, permettant le rétablissement de l'ensemble de la procédure d'affectation dans l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les modalités d'organisation de la gestion du dispositif doivent être revues. Pilotée par le ministère, la procédure s'appuie sur un système informatique géré par un établissement d'enseignement supérieur, l'INP Toulouse, avec le concours d'une association ayant pour unique objet de salarier des personnels au service de l'établissement. Cette configuration, qui s'explique par des raisons historiques, n'est plus adaptée aux enjeux de la procédure d'affectation. La relation entre le ministère et l'INP se caractérise par sa grande proximité, sa forte réactivité et son coût modéré, qu'il convient de préserver, mais elle est insuffisamment formalisée. La gestion de la procédure doit relever directement de l'État, dans le cadre d'une structure apte à gérer l'ensemble de la chaîne, depuis l'élaboration des règles jusqu'à leur mise en œuvre informatique et le déploiement de services associés (communication, formation, etc.).

Dans un contexte de suspicion sur l'outil, la question de la transparence est devenue centrale. La loi pour une République numérique du 7 octobre 2016 consacre le droit d'accès aux codes sources des algorithmes publics et aux bases de données des administrations. Le cas emblématique d'APB peut contribuer à forger une doctrine sur les conditions de mise en œuvre de l'ouverture des données et des

Une réforme à mener sans délai

codes sources, ainsi que sur celles de l'utilisation ouverte d'un outil élaboré sur fonds publics.

Enfin, l'exploitation des données du système en vue d'aider les bacheliers dans leur démarche d'orientation post-bac doit être encouragée. Si le système n'est pas un outil d'orientation au sens strict, sa place à la charnière du lycée et de l'enseignement supérieur ainsi que la richesse des informations dont il dispose lui permettraient d'alimenter utilement la réflexion

et les modalités d'action de tous les acteurs du processus d'orientation.

En juillet 2017, la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a engagé une grande concertation sur les modalités d'orientation dans l'enseignement supérieur. En septembre 2017, elle a annoncé une réforme profonde de la procédure d'affectation pour 2018, son changement de nom, ainsi que la suppression du tirage au sort.

Recommandations

- 1.** étendre la participation de l'ensemble des formations publiques ou reconnues par l'État au système d'affectation dans l'enseignement supérieur, sous réserve de la mise en œuvre préalable des mesures remédiant aux insuffisances actuelles de l'outil ;
- 2.** développer et diversifier des actions de communication et de formation de tous les utilisateurs en vue de mieux accompagner le déroulement de la procédure ;
- 3.** assurer la publicité des critères et des procédures de sélection de chaque formation présente dans le système d'affectation dans l'enseignement supérieur ;
- 4.** préciser et compléter les dispositions législatives et réglementaires régissant l'accès à la licence ; donner une base légale aux licences sélectives existantes ;
- 5.** conférer au système d'affectation dans l'enseignement supérieur un fondement juridique et formaliser en conséquence l'ensemble des règles et paramètres de fonctionnement de l'outil ;
- 6.** confier la gestion du système à une structure unique relevant directement de l'État ;
- 7.** protéger la marque du système d'affectation ;
- 8.** organiser l'accès libre et sécurisé aux codes sources et aux données du système, en favorisant le développement de nouveaux services en faveur de l'orientation des élèves.