



N° 1428

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2013.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2014** (n° 1395),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 38

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. Thierry MANDON

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 7 |
| CHIFFRES CLÉS | 9 |
| I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES MAINTIENT LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RENFORCE LE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS | 11 |
| A. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (PROGRAMME 150) | 11 |
| 1. La confirmation de l'effort engagé pour rétablir les moyens de l'enseignement supérieur | 11 |
| a. L'évolution générale des crédits du programme | 11 |
| b. L'achèvement de l'exécution des contrats de projets État-régions (CPER) | 14 |
| c. L'évolution des dépenses de personnel et des effectifs | 15 |
| 2. Les transferts affectant le périmètre du programme 150 | 20 |
| 3. Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits destinés à l'enseignement supérieur | 22 |
| B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA VIE ÉTUDIANTE (PROGRAMME 231) | 22 |
| 1. Un budget en augmentation sensible pour favoriser l'égal accès de tous à l'enseignement supérieur | 23 |
| 2. Le développement des aides accordées pour le suivi des études supérieures | 24 |
| a. Des bourses sur critères sociaux réformées et consolidées | 24 |
| b. Le renforcement des autres aides directes allouées aux étudiants | 26 |
| 3. La poursuite de l'effort engagé pour améliorer les conditions de logement et de restauration des étudiants | 28 |
| a. Les crédits destinés à financer une amélioration du logement des étudiants | 28 |
| b. Le financement de la restauration universitaire | 30 |

| | |
|--|-----------|
| 4. La stabilité des crédits finançant le soutien à la santé et aux activités des étudiants ainsi que le pilotage du programme..... | 31 |
| a. Le soutien à l'animation des campus et à la santé des étudiants | 31 |
| b. Les dépenses de gestion du programme « vie étudiante » | 33 |
| II. LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT ENCORE ÊTRE CONSOLIDÉ ET SON PILOTAGE AMÉLIORÉ..... | 34 |
| A. L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT ÊTRE MAINTENU POUR ASSURER L'AVENIR..... | 34 |
| 1. Des dépenses d'éducation stabilisées malgré l'augmentation des effectifs étudiants | 34 |
| 2. Un effort financier qui reste légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE..... | 35 |
| 3. La mise en place de grands projets universitaires ne doit pas être différée..... | 35 |
| B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE NOMBREUSES UNIVERSITÉS DEMEURE FRAGILE..... | 37 |
| 1. Les difficultés financières d'une grande partie des établissements ayant accédé à l'autonomie..... | 37 |
| 2. Des établissements qui commencent toutefois à mieux maîtriser les outils comptables..... | 40 |
| 3. Des difficultés financières qui trouvent leur principale origine dans une préparation insuffisante du passage à l'autonomie | 41 |
| 4. Les nouveaux moyens mis en place pour redresser la situation financière des universités sans pénaliser les étudiants | 42 |
| 5. Une vigilance et un dialogue à préserver pour les établissements associatifs | 44 |
| C. LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUÉS PAR L'ÉTAT AUX UNIVERSITÉS DOIT GAGNER EN LISIBILITÉ ET EN COHÉRENCE | 44 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 47 |
| ANNEXE 1 : SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT EN 2012 AUX UNIVERSITÉS AYANT ACCÉDÉ À L'AUTONOMIE..... | 49 |
| ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 53 |

L'article 49 de la loi organique n° 2001-192 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **91 %** des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial, qui remercie les services du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche pour ce résultat, encore en progression par rapport à celui du projet de loi de finances pour 2013 (78 %).

INTRODUCTION

Investir dans la qualité des formations supérieures, permettre au plus grand nombre d'étudiants de réussir un cursus universitaire adapté à leurs talents, à leurs aspirations, mais aussi aux besoins de l'économie et de la société, tels sont les grands défis que l'État doit s'efforcer de relever grâce au budget de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante. La France a la chance de disposer à la fois de l'une des démographies les plus dynamiques du continent européen, et des capacités matérielles et humaines requises pour transmettre à sa jeunesse des compétences de haut niveau, qui peuvent « faire la différence » dans une économie ouverte à la concurrence internationale. Les moyens alloués à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante jouent donc un rôle stratégique pour la prospérité future de notre pays.

Le rôle particulier de ces crédits pour l'avenir de notre société et la croissance économique reste bien pris en compte par le projet de loi de finances pour 2014. Ainsi, dans un contexte général où le budget de l'État sera fortement contraint par la nécessaire recherche d'économies (qui devrait conduire à réduire de 2 % ses dépenses de fonctionnement), les moyens budgétaires destinés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante resteront préservés l'an prochain. Après une hausse de 2 % en 2013, les crédits du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* augmenteront encore de 0,4 %, tandis que ceux du programme 231 *Vie étudiante* seront, à nouveau, en forte hausse : leur progression atteindra 6 % en 2014, après une hausse de 7,2 % en 2013.

L'accroissement de ces moyens permettra notamment de financer la création annoncée de 1 000 nouveaux postes dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi qu'une réforme des bourses sur critères sociaux, qui permettra à un plus grand nombre d'étudiants d'en bénéficier et renforcera leur montant pour les étudiants les plus démunis. Par ailleurs, la relance des opérations de rénovation de l'immobilier universitaire initiées à partir de 2008 dans le cadre du Plan Campus devrait faciliter la construction de 13 000 nouveaux logements étudiants en 2014, afin que l'objectif de 40 000 logements construits d'ici 2017 puisse être atteint. Les crédits destinés à l'animation des campus universitaires et à la protection de la santé des étudiants, comme ceux qui financent la gestion du programme *Vie étudiante*, seront quant à eux maintenus à leur niveau de 2013.

Le Rapporteur spécial estime par ailleurs que l'examen des crédits destinés à ces programmes doit aussi conduire à s'interroger, plus profondément, sur l'évolution à plus long terme du financement de l'enseignement supérieur, ainsi que sur les difficultés de son organisation et de son contrôle depuis que l'ensemble des universités ont accédé aux libertés et responsabilités élargies prévues par la loi LRU du 10 août 2007 ⁽¹⁾.

(1) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

Le présent rapport propose ainsi de remettre en perspective l'effort financier accompli par la France en matière d'enseignement supérieur, en tenant compte à la fois de la croissance des effectifs étudiants et des dépenses, plus élevées, qui sont engagées par la plupart des pays de l'OCDE. Il analyse par ailleurs les fragilités financières constatées dans la gestion de nombreuses universités ayant accédé à l'autonomie depuis 2009. Enfin, il souligne le caractère inadapté d'une organisation qui ne permet pas de contrôler efficacement l'utilisation des financements publics dont bénéficient les établissements d'enseignement supérieur.

CHIFFRES CLÉS

Crédits destinés aux formations supérieures et à la recherche universitaire (programme 150) : 12,8 milliards d'euros de crédits de paiement en 2014 pour le programme 150 (+ 0,4 % par rapport à 2013 et + 2,3 % par rapport à 2012). Autorisations d'engagement en baisse de 1,2 % par rapport à 2013, atteignant 12,56 milliards d'euros en 2014. Crédits de 2,84 milliards d'euros pour les formations du premier cycle universitaire (en hausse de 5,6 % depuis 2012), de 2,38 milliards d'euros pour celles du second cycle et de 0,35 milliard d'euros pour celles du troisième cycle.

Crédits transférés en 2014 par l'État aux établissements d'enseignement supérieur ayant accédé à l'autonomie, pour la gestion de leur masse salariale : 9,07 milliards d'euros. Plafond d'emplois État + opérateurs : 169 518 emplois en 2014, contre 168 550 en 2013, soit une hausse de 968 emplois. Crédits de l'État alloués à l'immobilier universitaire au titre de ce programme dans les CPER 2007-2013 : 200,6 millions d'euros.

Crédits destinés à la vie étudiante (programme 231) : 2,46 milliards d'euros de crédits de paiement en 2014 pour le programme 231 (+ 6 % par rapport à 2013 et + 13,7 % par rapport à 2012). Autorisations d'engagement en hausse de 6,2 % en un an, atteignant également 2,46 milliards d'euros. Progression de 8,3 % des aides directes en 2014, au profit des bourses sur critères sociaux (1,86 milliards d'euros, en hausse de 5,8 %), des aides au mérite (42,3 millions d'euros, en hausse de 7,9 %) et du Fonds national d'aide d'urgence (44,4 millions d'euros, en hausse de 11 %).

489 643 étudiants ont perçu une bourse sur critères sociaux en 2012-2013. La réforme des bourses sur critères sociaux permet de verser une bourse annuelle de 1 000 euros à des étudiants jusque-là non éligibles et d'augmenter de 800 euros la bourse des étudiants les plus modestes. Crédits de l'État destinés aux logements étudiants au titre de ce programme dans les CPER 2007-2013 : 9,6 millions d'euros.

Crédits extrabudgétaires : 5 milliards d'euros déposés en 2010 auprès du Trésor pour financer le « plan Campus » de rénovation de l'immobilier universitaire, appelés à être progressivement délégués aux établissements sélectionnés (7,1 millions d'euros prévus en 2014 pour les crédits de paiement). 21,9 milliards d'euros disponibles, au titre des investissements d'avenir, pour l'ensemble des opérateurs, dans le cadre des appels d'offre de l'Agence nationale de la Recherche (233 millions d'euros décaissés au 1^{er} juillet 2013).

En 2012, la dépense publique moyenne par étudiant a légèrement diminué pour s'établir à 11 737 euros. Au total, ces dépenses atteignent 28,7 milliards d'euros en 2012, soit 1,4 % du PIB, ce qui reste inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE.

Effectifs étudiants : Pour ceux relevant du budget de l'enseignement supérieur, 1 554 555 étudiants en 2012-2013, contre 1 489 676 en 2008-2009 (+ 4,4 % en 4 ans). Parmi ceux-ci, 1 347 411 étudiants dans les universités et 115 305 étudiants dans les IUT. Rappel : 832 346 personnes suivent des formations supérieures dans d'autres établissements (dont 253 000 en sections de techniciens supérieurs (STS) et 82 165 en classes préparatoires aux grandes écoles).

Situation financière des universités : 3 dernières universités ont accédé à l'autonomie en 2013 en application de la loi LRU du 10 août 2007. 17 universités ont enregistré un résultat négatif en 2012 (chiffre identique à celui de 2011). 6 universités ont connu un résultat négatif à la fois en 2011 et en 2012. 17 des 28 universités ayant connu un résultat négatif en 2011 ou 2012, ont aussi vu leurs fonds de roulement baisser en 2012. 25 % des comptes des universités ont été certifiés sans réserve en 2012. Deux tiers des réserves émises par les commissaires aux comptes en 2012 concernaient les immobilisations.

I. LE PROJET DE LOI DE FINANCES MAINTIENT LES MOYENS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RENFORCE LE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit de stabiliser l'an prochain les crédits destinés à l'enseignement supérieur et d'accroître ceux qui sont alloués à la vie étudiante, en particulier pour mieux venir en aide aux étudiants issus de milieu modeste, dont la situation matérielle ne doit pas entraver la future réussite.

A. LE MAINTIEN DES CRÉDITS DESTINÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (PROGRAMME 150)

Dans un contexte budgétaire marqué par de fortes contraintes économiques et la recherche d'économies pour les dépenses de l'État, le projet de budget préserve les moyens de l'enseignement supérieur. Ceux-ci revêtent une importance économique et sociale toute particulière, puisqu'ils permettent à notre pays d'assurer sa future prospérité et de soutenir durablement son rayonnement intellectuel.

Il convient toutefois de rappeler que la seule analyse des crédits du programme 150, tels qu'ils sont inscrits dans le projet de loi de finances, ne suffit pas à appréhender l'évolution de l'ensemble des moyens financiers destinés à l'enseignement supérieur. Pour ce faire, il faut en effet de tenir compte des transferts prévus pour ce programme, ainsi que des crédits destinés aux formations supérieures des établissements d'enseignement secondaire, relevant de la mission Enseignement scolaire.

1. La confirmation de l'effort engagé pour rétablir les moyens de l'enseignement supérieur

a. L'évolution générale des crédits du programme

Le projet de loi de finances assure la reconduction, en 2014, des moyens financiers du programme 150, destinés aux formations supérieures et à la recherche universitaire. Ainsi, les crédits de paiement de ce programme, qui avaient augmenté de 2 % en 2013, enregistrent encore une légère progression de 0,4 % en 2014, passant de 12,75 à 12,8 milliards d'euros, tandis que les autorisations d'engagement sont ramenées de 12,71 à 12,56 milliards d'euros (soit une baisse de 1,2 %).

La progression des crédits de paiement profite essentiellement aux formations du premier cycle universitaire (progression de 2,4 % en un an, et de 5,6 % en deux ans), et dans une moindre mesure à celles du deuxième cycle universitaire (hausse de 0,4 % par rapport à 2013, et de 1,9 % par rapport à 2012). Il est ainsi prévu que les crédits de paiement alloués aux formations du baccalauréat à la licence soient portés l'an prochain de 2,78 à 2,84 milliards

d'euros, et ceux dont bénéficient les formations du niveau master de 2,37 à 2,38 milliards d'euros. Au total, les crédits destinés à ces formations, ajoutés à ceux finançant les formations du troisième cycle (niveau doctorat – presque stables à 353,7 millions d'euros pour 2014) devraient représenter l'an prochain 5,57 milliards d'euros, soit 43,5 % des crédits de l'ensemble du programme. Ces crédits, stratégiques puisqu'ils financent les moyens de l'acquisition des connaissances par les étudiants, représentaient déjà 43 % des dépenses du programme en 2012. Hormis les crédits affectés aux établissements privés ou à l'immobilier, qui devraient baisser respectivement de 5,8 % et 2,1 % mais avaient nettement augmenté en 2012, l'évolution des autres actions du programme, qui concernent surtout la recherche universitaire, reste globalement stable (*voir tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION 2012-2014 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 150
(FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE)**

| Action concernée | LFI 2012 ⁽¹⁾ (en millions d'euros) | LFI 2013 ⁽²⁾ (en millions d'euros) | PLF 2014 ⁽³⁾ (en millions d'euros) | Évolution 2013-2014 |
|---|--|--|--|--------------------------------|
| Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence | 2 692,6 | 2 776,2 | 2 842,8 | + 2,4 % |
| Formation initiale et continue de niveau master | 2 330,4 | 2 366 | 2 375,7 | + 0,4 % |
| Formation initiale et continue de niveau doctorat | 336,7 | 353 | 353,7 | + 0,2 % |
| Établissements d'enseignement privés | 89,4 | 84,5 | 79,6 | - 5,8 % |
| Bibliothèques et documentation | 430,3 | 433,8 | 433,5 | - 0,1 % |
| Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé | 756,9 | 769,8 | 770,7 | + 0,1 % |
| Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies | 366 | 370,1 | 370,3 | + 0,1 % |
| Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur | 548,2 | 548,7 | 549,2 | + 0,1 % |
| Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies | 12,8 | 13,3 | 13,4 | + 0,3 % |
| Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement | 164 | 166 | 165,8 | - 0,1 % |
| Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société | 968,4 | 976,1 | 985,1 | + 0,9 % |
| Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale | 927,8 | 931,6 | 925,5 | - 0,7 % |
| Diffusion des savoirs et musées | 107,8 | 109,6 | 107,9 | - 1,5 % |
| Immobilier | 1 295,3 | 1 352,1 | 1 323,5 | - 2,1 % |
| Pilotage et support du programme | 1 484,8 | 1 502,4 | 1 506,4 | + 0,3 % |
| TOTAL | 12 511,2 | 12 753,4 | 12 803,2 | + 0,4 % |

Sources : documents budgétaires 2012-2014 et ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

(1) Loi de finances initiale pour 2012.

(2) Loi de finances initiale pour 2013.

(3) Projet de loi de finances pour 2014.

Le Rapporteur spécial approuve la volonté de soutenir les premiers cycles universitaires, pour tenir compte du relatif dynamisme de la démographie étudiante et contribuer au maintien de la qualité des enseignements destinés, en particulier, aux jeunes étudiants. Il s'agit en effet d'une priorité pour l'avenir du pays. L'objectif de la moitié d'une classe d'âge diplômée de l'enseignement supérieur, qu'il est prévu d'atteindre en 2015, nécessite une mobilisation accrue, car selon les dernières données disponibles, il n'était encore que de 46,9 % en 2011 (contre 42,5 % en 2005). De même, selon la dernière « enquête génération » conduite par le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (CEREQ), le taux d'insertion professionnelle (emplois de niveau cadre ou intermédiaire) des jeunes titulaires d'un diplôme du niveau licence, trois ans après la fin de leurs études, n'était en 2010 que de 55 %, alors que ce taux était de 62 % en 2007.

Le Rapporteur spécial remarque toutefois que, parmi les crédits pour lesquels une évolution stable est proposée par rapport à 2013, certains restent assez nettement supérieurs au niveau des crédits réellement consommés en 2012. Tel est le cas des crédits destinés aux bibliothèques et à la documentation (418,5 millions d'euros consommés), ou encore de ceux qui sont affectés à la recherche universitaire interdisciplinaire et transversale (899,2 millions d'euros consommés) et à la diffusion des savoirs et des musées (102,8 millions d'euros consommés). Cette situation, combinée au constat selon lequel, la même année, la consommation des crédits avait été, pour les formations universitaires (de niveau licence, master et doctorat), au contraire supérieure aux inscriptions effectuées en loi de finance initiale, peut conduire à s'interroger sur la nécessité d'un léger rééquilibrage, pour 2014, au profit des formations universitaires.

b. L'achèvement de l'exécution des contrats de projets État-régions (CPER)

Par ailleurs, le projet de loi de finances prévoit que 200,6 millions d'euros de crédits de paiement seront encore consacrés l'an prochain à la poursuite de l'exécution des **contrats de projets État-régions (CPER)** qui avaient, initialement, été prévus pour couvrir la période 2007-2013. À cette enveloppe s'ajouteront, en outre, 14,4 millions d'euros destinés à clôturer les CPER 2000-2006.

Il convient de rappeler que, sur l'ensemble de la période 2007-2013, l'enveloppe initialement allouée aux CPER par l'État au titre de l'enseignement supérieur devait s'élever à 2 261,8 millions d'euros. Sur cette enveloppe, 2 122,9 millions d'euros étaient destinés à l'immobilier universitaire (montant abaissé à 2 121,5 millions d'euros après révision à mi-parcours des CPER) et 138,9 millions d'euros aux équipements scientifiques.

S'agissant de l'immobilier universitaire, l'exécution de ces CPER avait été très lente jusqu'en 2009 avant de connaître une accélération sous l'effet du plan de relance, puis un ralentissement à partir de 2011 en application de plusieurs

décisions interministérielles. Elle ne devrait être encore que de 72,7 % à la fin de l'année 2013 en autorisations d'engagement (*voir tableau ci-après*). Certaines disparités peuvent, en outre, être constatées entre certaines régions concernant le taux d'exécution : si, au 31 décembre 2013, ce taux devrait dépasser 83 % et 94 % respectivement en Corse et en Basse-Normandie, il devrait à l'inverse avoisiner 68 % en Auvergne.

EXÉCUTION DES CPER 2007-2013 POUR L'IMMOBILIER UNIVERSITAIRE

| Programmes concernés | Enveloppe CPER prévue après révision à mi-parcours <i>(en millions d'euros)</i> | Autorisations d'engagement ouvertes 2007-2013 <i>(en millions d'euros)</i> | Taux d'exécution des CPER prévu au 31/12/2013 <i>(pour les autorisations d'engagement)</i> | Crédits de paiement consommés pour 2007-2013 <i>(en millions d'euros)</i> | Crédits de paiement ouverts pour 2014 <i>(en millions d'euros)</i> |
|------------------------------|--|---|---|--|---|
| Programme 150 ⁽¹⁾ | 1 952,8 | 1 416,7 | 72,5 % | 959,4 | 200,6 |
| Programme 231 | 168,7 | 126,6 | 75 % | 114,3 | 9,6 |
| Total | 2 121,5 | 1 543,3 | 72,7 % | 1 073,7 | 210,2 |

Source : documents budgétaires.

c. L'évolution des dépenses de personnel et des effectifs

Les crédits de paiement inscrits pour les dépenses de personnel dans le cadre du programme 150 devraient être ramenés, en 2014, à 581,3 millions d'euros, contre 707,7 millions d'euros en 2013. À l'inverse, les dépenses de fonctionnement devraient progresser de 209 millions d'euros pour atteindre l'an prochain 11,75 milliards d'euros, dont 11,73 milliards au titre des subventions pour charge de service public (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION PAR TITRE DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 150

| Crédits par titre | LFI 2013 ⁽²⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | PLF 2014 ⁽³⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Évolution 2013-2014 |
|---|---|---|---------------------|
| Dépenses de personnel (titre 2) | 707,7 | 581,3 | - 17,9 % |
| Dépenses de fonctionnement (titre 3) | 11 539,5 | 11 748,3 | + 1,8 % |
| Dépenses d'investissement (titre 5) | 106,2 | 111,1 | + 4,6 % |
| Dépenses d'intervention (titre 6) | 98,9 | 94 | - 5 % |
| Dépenses d'opérations financières (titre 7) | 301,1 | 268,5 | - 10,8 % |
| Total des crédits ⁽⁴⁾ | 12 753,4 | 12 803,2 | + 0,4 % |

Source : projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).

(1) Bien qu'ils soient ici rattachés au programme 150, des crédits à hauteur de 16,7 millions d'euros ont été ouverts pour la période 2007-2013, en autorisation d'engagement comme en crédits de paiement, sur le programme 723 (CAS immobilier).

(2) Loi de finances initiale pour 2013.

(3) Projet de loi de finances pour 2014.

(4) Total des crédits de paiement hors fonds de concours et attributions de produits attendus.

Il convient toutefois de rappeler que les crédits présentés dans ce programme en tant que *dépenses de personnel ne reflètent plus guère la masse salariale des établissements d'enseignement supérieur*. En effet, l'accèsion des établissements d'enseignement supérieur aux responsabilités et compétences élargies (RCE), prévu par la loi LRU du 10 août 2007⁽¹⁾, a conduit, dans la présentation du programme, à transférer du titre 2 (dépenses de personnel) vers le titre 3 (dépenses de fonctionnement) les dépenses que ceux-ci doivent assumer dans ce domaine : il revient ainsi à ces établissements de gérer eux-mêmes les personnels grâce aux crédits qui leur sont, désormais, accordés sous forme de subventions pour charges de service public (*voir tableau en annexe 1 pour le montant des subventions versées par l'État, en 2012 à chacun de ces établissements*).

À cet égard, le Rapporteur spécial remarque que le projet de loi de finances a retenu, pour 2014, une hypothèse de solde nul pour le glissement vieillesse-technicité (GVT)⁽²⁾, le GVT positif devant être compensé par l'effet des entrées et des sorties. Les représentants de la Conférence des présidents d'universités (CPU) ont estimé, lors de leur audition par le Rapporteur spécial, que les universités sont structurellement confrontées à un GVT de l'ordre de 0,4 à 0,5 % par an. Il est donc souhaitable qu'à l'avenir, cette évolution, qui comme l'inflation pèse inévitablement sur les dépenses des universités, puisse être mieux prise en compte dans les subventions versées aux universités, grâce à un plan triennal de rattrapage – dont la mise en place donne déjà lieu à un dialogue entre la CPU et le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Les crédits inscrits pour 2014 au titre de ce transfert s'élèvent à 9,13 milliards d'euros, dont 9,06 milliards d'euros au titre de la masse salariale. Les crédits prévus pour le paiement de ces dépenses devraient, par rapport à 2013, progresser de 170,6 millions d'euros – dont 60,5 millions d'euros du fait de la création annoncée de 1 000 nouveaux emplois dans les établissements, et 39 millions d'euros en raison du coût anticipé des 2 200 titularisations prévues en application de dispositions législatives adoptées en 2012⁽³⁾. Rappelons qu'il avait déjà été prévu de procéder dans ce cadre, en 2013, à 1 775 titularisations permettant de lutter contre la précarité de certains emplois dans les universités.

Le plafond du nombre d'emplois relevant encore du programme 150 sera ramené, en 2014, à 9 377 ETPT, contre 11 253 ETPT l'année précédente, ce qui représente une baisse de 16,7 % (*voir tableau ci-après*).

(1) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

(2) Le solde du GVT est obtenu en retranchant de l'augmentation de rémunération des fonctionnaires en place résultant de leur avancement et de leurs éventuels changements de corps ou promotions (GVT positif) la diminution de la masse salariale résultant du départ en retraite de fonctionnaires dont l'indice de rémunération est généralement bien supérieur à celui des fonctionnaires plus jeunes appelés à les remplacer (GVT négatif).

(3) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

ÉVOLUTION 2013-2014 DES PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME 150

| Catégorie d'emplois | Plafond pour 2013 (en ETPT) | Plafond pour 2014 (en ETPT) | Évolution 2013-2014 |
|---|--------------------------------|--------------------------------|------------------------|
| Enseignants du 1 ^{er} degré | 29 | 29 | 0 % |
| Enseignants du 2 nd degré | 928 | 835 | - 10 % |
| Enseignants chercheurs et assimilés | 3 893 | 3 048 | - 21,7 % |
| Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants | 48 | 19 | - 60,4 % |
| Personnels d'encadrement | 377 | 278 | - 26,3 % |
| Personnels administratifs, techniques et de service | 5 433 | 4 642 | - 14,6 % |
| Personnels des bibliothèques et des musées | 545 | 526 | - 3,5 % |
| Plafond d'emplois total | 11 253 | 9 377 | - 16,7 % |

Source : projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).

Cette diminution de 1 876 ETPT résulte presque exclusivement de l'accession de 5 nouveaux établissements d'enseignement supérieur à l'autonomie en 2013 – entraînant, comme indiqué précédemment, le transfert des crédits correspondants du titre 2 vers le titre 3 du budget du programme. Les personnels concernés par ce transfert sont majoritairement des enseignants chercheurs et assimilés (874 ETPT) et des personnels administratifs, techniques et de service (817 ETPT), ainsi que, dans une moindre mesure, des enseignants du second degré (110 ETPT), des personnels d'encadrement (96 ETPT), des personnels d'accompagnement et de suivi (29 ETPT) et des personnels des bibliothèques et des musées (19 ETPT).

En 2014, les personnels administratifs, techniques et de service représenteront encore 4 642 ETPT, soit près de la moitié des plafonds d'emploi relevant des dépenses de personnel de l'État dans le cadre du programme 150. Les 9 377 ETPT directement financés par le programme relèvent, à 68,9 %, de la catégorie A (les personnels de catégorie B représentant 10,2 % du total, contre 20,9 % pour ceux de catégorie C), et interviennent essentiellement dans les établissements qui n'ont pas accédé à l'autonomie, tels que les grands établissements ou les écoles d'ingénieurs. Ils comprennent aussi les personnels affectés à l'administration centrale du ministère, pour un effectif de 620 ETPT.

Cette baisse du nombre d'emplois directement financés par le programme 150 n'entraînera aucun affaiblissement des moyens humains à la disposition de l'enseignement supérieur.

Au contraire, en ajoutant aux emplois relevant directement de l'État ceux dont la gestion a été confiée aux opérateurs, **le total des plafonds d'emplois devrait évoluer favorablement en 2014 comme en 2013** : selon les données communiquées par le ministère au Rapporteur spécial, après être passé de 167 537 à 168 550 ETPT en 2013, il devrait atteindre 169 518 emplois en 2014. Cette progression de 968 emplois s'explique par la création annoncée de 1 000 nouveaux emplois, auxquels il convient de retrancher 32 transferts

d'emplois (20 emplois transférés vers l'enseignement supérieur agricole, 5 emplois vers les délégations régionales à la recherche et à la technologie et 7 emplois vers d'autres ministères).

Le Rapporteur spécial tient toutefois à souligner que le ministère ne semble pas réellement en mesure, après l'annonce des créations de postes et le versement aux établissements des crédits correspondants⁽¹⁾, de s'assurer de la réalité de ces créations. Cette situation regrettable s'expliquerait à la fois par la fiabilité incertaine des informations transmises par les rectorats et par l'absence de « fléchage » des postes dans les universités ayant accédé à l'autonomie – le présent rapport reviendra sur cette difficulté dans la gestion de l'information, signalée lors de plusieurs auditions et reconnue par le ministère, car il la juge problématique : elle réduit les capacités d'analyse du ministère et atténue la transparence dans l'utilisation des deniers publics.

Par ailleurs, le nombre de départs en retraite prévisibles pour la période 2013-2016 tend à décroître tant pour les professeurs des universités que pour les maîtres de conférences ou les personnels BIATSS⁽²⁾ (*voir tableau et pyramides des âges ci-après*).

DÉPARTS PRÉVISIBLES CHEZ LES ENSEIGNANTS ET LES PERSONNELS BIATSS

| Catégorie de personnels | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | Variation 2013-2016 |
|-----------------------------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Professeurs des universités | 918 | 925 | 891 | 843 | - 8,2 % |
| Maîtres de conférences | 745 | 720 | 725 | 684 | - 8,2 % |
| Personnels BIATSS | 1 337 | 1 479 | 1 370 | 1 316 | - 1,6 % |

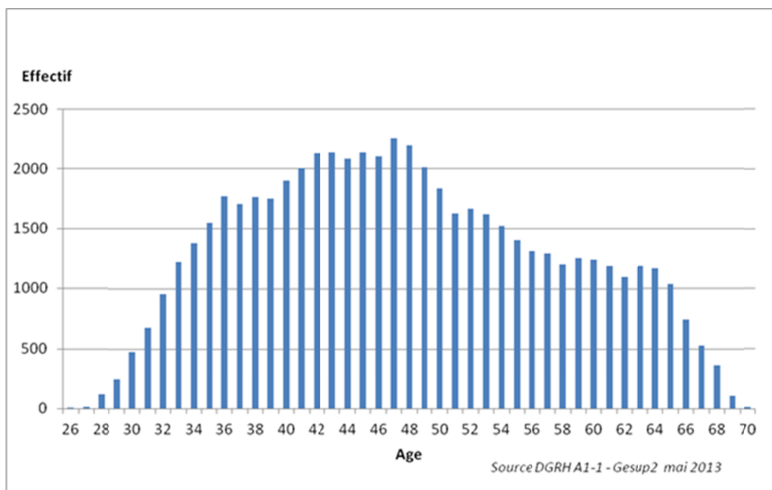
Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

(1) Ce versement n'est pas toujours pleinement conforme aux montants inscrits en loi de finance initiale : la Conférence des présidents d'universités (CPU) a ainsi indiqué à votre rapporteur que 31 millions d'euros destinés à celles-ci avaient fait l'objet d'un gel en 2013, et que les conditions d'un dégel de ces crédits n'étaient pas encore précisées.

(2) Personnels des bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniciens, de service et de santé (BIATSS).

PYRAMIDE DES ÂGES DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

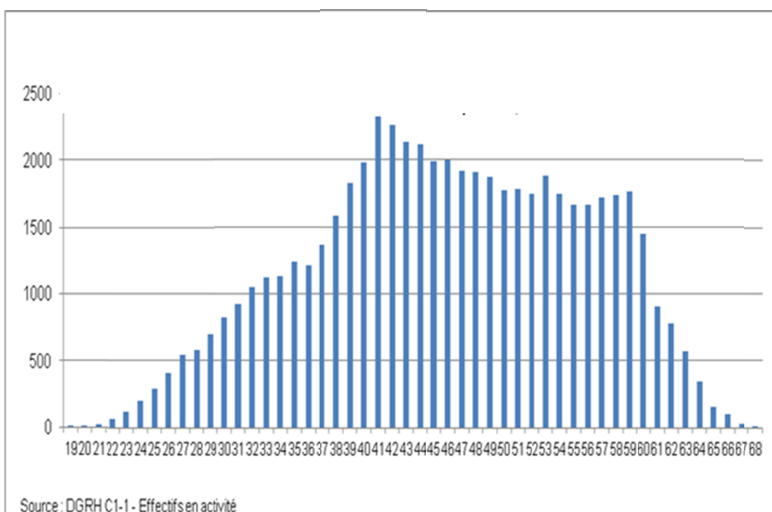
(France entière)



Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

PYRAMIDE DES ÂGES DE L'ENSEMBLE DES PERSONNELS BIATSS EN ACTIVITÉ AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

(hors personnels sur emplois fonctionnels ou d'encadrement administratif supérieur)



Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche (MESR).

En quatre ans, le nombre annuel de départs prévisibles devrait ainsi baisser de 8,2 % pour les professeurs des universités comme pour les maîtres de conférences et, de manière moins significative, de 1,6 % pour les personnels BIATSS. Il convient également de préciser que les effectifs de personnels BIATSS en activité, qui s'élèvent selon le ministère à 57 475 en 2013, sont légèrement supérieurs à la somme des effectifs des professeurs des universités (20 051 personnes, en incluant les professeurs en surnombre) et des maîtres de conférences (36 908 personnes). Cela signifie donc qu'en principe, au cours des prochaines années, un nombre plus réduit de recrutements suffirait à maintenir le nombre actuel d'enseignants dans les universités. À l'inverse, un nombre de recrutements stable conduirait à accroître le nombre total d'emplois d'enseignants. Cette seconde logique devrait être privilégiée par le ministère jusqu'en 2017, afin de rendre à l'enseignement supérieur tous les moyens de faire réussir le plus grand nombre d'étudiants.

2. Les transferts affectant le périmètre du programme 150

Comme le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le souligner l'an dernier, la présentation des crédits du programme 150 souffre de son éclatement et s'avère assez peu lisible. En outre, certains transferts budgétaires sont prévus en 2014 et doivent donc être pris en compte dans les comparaisons d'une année sur l'autre.

Certains de ces transferts s'opèrent d'un titre à l'autre, **au sein même du programme 150**. Outre les 1 945 ETPT correspondant à la masse salariale des universités ayant accédé à l'autonomie en 2013, sont aussi transférés, du titre 2 vers le titre 3 de ce programme, 76 ETPT pour tenir compte de la répartition effective des 1 000 emplois créés en 2013 entre les opérateurs de l'enseignement supérieur, ainsi que 5 ETPT afin de tirer les conséquences de la fusion, le 1er septembre 2014, de l'antenne toulousaine de l'école Supméca et de l'école d'ingénieurs intégrée à l'université de Toulon. Ces trois transferts représentent respectivement 136,8 millions d'euros, 4,32 millions d'euros et 0,36 million d'euros.

D'autres transferts modifient la répartition des emplois **entre les programmes de la mission Recherche et enseignement supérieur**.

Tel est le cas de l'ajout de 5 ETPT provenant du programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, destinés à renforcer l'expertise des délégations régionales à la recherche et aux technologies, pour un montant de 0,49 million d'euros.

En sens inverse, le programme 150 perd 31 ETPT au profit du programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles et du programme 231 Vie étudiante de la mission :

– 11 ETPT, correspondant à 10 créations d’emplois, ainsi qu’à un emploi à l’université de Cergy-Pontoise qui exerce les responsabilités et compétences élargies, sont transférés vers le programme 231, pour un montant de 0,2 million d’euros ;

– 20 ETPT sont transférés vers le programme 142, pour tenir compte de l’affectation aux établissements d’enseignement agricole d’une partie des nouveaux emplois créés en 2013, correspondant à une dépense de 1,14 million d’euros.

Enfin, trois transferts sont opérés depuis le programme 150 **vers des programmes relevant d’autres missions** :

– 6 ETPT sont transférés vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économique et financière* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, pour un coût de 0,45 million d’euros. Il s’agit ici de prendre en compte le rattachement de la délégation aux usages de l’internet au ministère du Redressement productif et chargé de l’économie numérique ⁽¹⁾ ;

– 1 ETPT est transféré vers le programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire*, pour un coût de 0,08 million d’euros. Ce transfert, qui rattache un emploi supplémentaire à l’administration centrale du ministère de l’Éducation nationale, s’inscrit dans la logique du développement du réseau des inspecteurs chargés de l’hygiène et de la sécurité pour ce ministère et celui de l’Enseignement supérieur et de la Recherche ;

– 2,33 millions d’euros, qui correspondent à des dépenses d’action sociale interministérielle des personnels des établissements d’enseignement ayant accédé à l’autonomie, seront désormais imputés sur le programme 148 *Fonction publique* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Au total, ces différents transferts de dépenses engagées pour certains personnels de l’enseignement supérieur vers d’autres missions ou vers d’autres programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* conduisent donc à **diminuer mécaniquement de 3,71 millions d’euros les crédits inscrits pour 2014 au titre du programme 150** (0,85 million d’euros pour le solde des transferts vers d’autres programmes de la mission, auxquels il convient d’ajouter 2,86 millions d’euros pour les transferts vers d’autres missions).

(1) Rattachement intervenu en application du décret n° 2012-773 du 24 mai 2012 relatif aux attributions du ministre du redressement productif.

3. Un programme qui ne regroupe pas tous les crédits destinés à l'enseignement supérieur

Les crédits du programme 150 ne financent qu'une partie du budget dont bénéficie chaque année l'enseignement supérieur. Ainsi, les crédits de fonctionnement des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et ceux des classes de formation au brevet de technicien supérieur (BTS) relèvent de la mission *Enseignement scolaire*, dans la mesure où il s'agit de formations supérieures dispensées par des établissements du second degré.

Rappelons que les effectifs étudiants concernés par ces deux types de formations se sont élevés, pour l'année scolaire 2012-2013, respectivement à 253 729 et 82 165 élèves (en hausse de 3,1 % et 2,2 % par rapport à l'année scolaire précédente). Pour mémoire, les crédits de paiement inscrits en loi de finance initiale pour 2013, au sein de la mission *Enseignement scolaire*, pour l'action *Enseignements post-baccalauréat en lycée* se sont élevés à 2 013,4 millions d'euros pour l'enseignement public et 258,9 millions d'euros pour l'enseignement privé. En revanche, les dépenses engagées pour ces élèves en matière d'aides sociales, de restauration et de logement relèvent, comme celles des étudiants en université, des crédits du programme 231 *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Il convient, en outre, de rappeler que l'enseignement supérieur bénéficie des financements extrabudgétaires destinés à rénover le patrimoine immobilier universitaire en application du « plan Campus » lancé en 2007. Ces dotations, qui ont atteint 5 milliards d'euros, ont été déposées en 2010 au Trésor pour être ensuite déléguées aux établissements sélectionnés. Enfin, les établissements d'enseignement supérieur peuvent recevoir, dans le cadre d'appels d'offre organisés par l'Agence nationale de la recherche (ANR), un financement au titre du Programme des investissements d'avenir issu des fonds collectés en 2010 par le Grand emprunt (21,9 milliards d'euros pour l'ensemble des opérateurs de la mission *Recherche et enseignement supérieur*).

B. LE RENFORCEMENT DES MOYENS ALLOUÉS À LA VIE ÉTUDIANTE (PROGRAMME 231)

Les crédits du programme 231 visent à aider les jeunes à poursuivre des études supérieures, auxquelles ils risqueraient de devoir renoncer en l'absence de soutien. Il s'agit donc d'un programme d'une importance déterminante pour promouvoir l'égal accès des étudiants à des formations de qualité, indépendamment de leur origine sociale et des moyens matériels dont ils disposent. Le Rapporteur spécial constate avec satisfaction que le projet de loi de finance propose que ces crédits connaissent à nouveau, comme en 2013, une évolution très dynamique.

1. Un budget en augmentation sensible pour favoriser l'égal accès de tous à l'enseignement supérieur

Les crédits de paiement destinés à soutenir la vie étudiante, dans le cadre du programme 231, augmenteront sensiblement en 2014 pour atteindre 2,46 milliards d'euros, contre 2,33 milliards d'euros en 2013 et 2,17 milliards d'euros en 2012 ⁽¹⁾. La hausse de 6 % des crédits de paiement en 2014 vient ainsi s'ajouter à une hausse de 7,2 % en 2013 (*voir tableau ci-après*) : en deux ans, le soutien fourni par la collectivité nationale aux élèves et étudiants de l'enseignement supérieur aura ainsi progressé de 13,7 %, dans un contexte budgétaire général pourtant fortement contraint par l'impératif de redressement des comptes publics.

ÉVOLUTION 2012-2014 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 231 (VIE ÉTUDIANTE)

| Action concernée | LFI 2012 ⁽²⁾ (en millions d'euros) | LFI 2013 ⁽³⁾ (en millions d'euros) | PLF 2014 ⁽⁴⁾ (en millions d'euros) | Évolution 2013-2014 |
|---|--|--|--|------------------------|
| Aides directes | 1 747,1 | 1 895,4 | 2 053,2 | + 8,3 % |
| Aides indirectes | 276,6 | 276,8 | 259,6 | - 6,2 % |
| Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives | 61,7 | 62,6 | 62,3 | - 0,6 % |
| Pilotage et animation du programme | 83,2 | 90,3 | 90,5 | + 0,2 % |
| TOTAL | 2 168,6 | 2 325,1 | 2 465,6 | + 6 % |

Sources : documents budgétaires 2012-2014.

Cette évolution favorable concerne également les autorisations d'engagement, qui passeront de 2,31 milliards d'euros en 2013 à 2,46 milliards d'euros en 2014 ⁽⁵⁾ – ce qui représente une progression de 6,2 % en un an (et une hausse de 13,1 % par rapport à 2012).

Les nouveaux moyens disponibles seront concentrés sur les **aides directes**, qui représentent plus de 80 % des crédits du programme. Ainsi, leurs crédits de paiement augmenteront de 8,3 % pour atteindre 2 053,2 millions d'euros en 2014. Cet effort majeur permettra d'étendre et de développer le système de bourses sur critères sociaux, qui constitue la plus importante catégorie d'aides directes.

L'enjeu est de taille, car les résultats obtenus jusqu'ici, pour l'accès des jeunes de milieu modeste aux études supérieures, restent encore insuffisants. Ainsi, la proportion d'enfants d'ouvriers ou employés accédant à de telles études a

(1) Chiffres hors fonds de concours et attribution de produits attendus, estimés à 2,3 millions d'euros en 2013 et 3,16 millions d'euros en 2014.

(2) Loi de finances initiale pour 2012.

(3) Loi de finances initiale pour 2013.

(4) Projet de loi de finances pour 2014.

(5) Chiffres fournis, là encore, hors fonds de concours et attribution de produits attendus, lesquels sont estimés, pour les autorisations d'engagement, à 2,3 millions d'euros en 2014 comme en 2013.

atteint 43 % en 2012, et pourrait ne pas dépasser 42 % en 2013, d'après les prévisions actualisées. Elle demeure donc nettement inférieure à celle des enfants d'employeurs, cadres et professions intermédiaires, qui sont 79 % à accéder aux études supérieures.

Par ailleurs, les **aides indirectes** finançant le logement et la restauration des étudiants, verront leurs crédits de paiement baisser de 6,2 %, puisqu'elles passeront de 276,8 millions d'euros en 2013 à 259,6 millions d'euros en 2014.

2. Le développement des aides accordées pour le suivi des études supérieures

Les aides directes destinées à permettre aux étudiants de poursuivre leur cursus universitaire dans des conditions matérielles adéquates, en particulier lorsque les ressources de leur famille sont faibles, seront presque toutes renforcées en 2014, qu'il s'agisse des bourses sur critères sociaux, des aides au mérite, des aides à la mobilité ou des aides du fonds national d'aide d'urgence. Il convient toutefois de souligner que l'organisation de ces dispositifs de soutien pourrait être revue à partir de l'année universitaire 2014-2015, en fonction des conclusions de la mission d'évaluation de la politique de vie étudiante conduite actuellement dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP).

a. Des bourses sur critères sociaux réformées et consolidées

Les crédits alloués aux bourses sur critères sociaux atteindront, en 2014, 1 864,7 millions d'euros, alors qu'ils s'élevaient à 1 762,3 millions d'euros en 2013 : ils progressent donc de 5,8 % en un an, ce qui constitue un réel effort dans le contexte budgétaire auquel l'État doit faire face pour assainir les finances publiques. Rappelons que ces bourses sont attribuées en fonction, d'une part, des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal de l'étudiant et, d'autre part, en fonction de « points de charge » reflétant l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études ainsi que le nombre d'enfants à charge de la famille de l'étudiant.

Les bourses sur critères sociaux ont bénéficié, pour l'année 2012-2013, à 629 629 étudiants, dont 118 219 bénéficient de l'échelon 6, correspondant à un montant d'aide de 4 697 euros par an (*voir tableau ci-après*).

RÉPARTITION DES BOURSIERS SELON LE TAUX DE LA BOURSE EN 2012-2013

| Échelon de la bourse | Nombre de boursiers concernés | Part dans le nombre total de boursiers | Montant annuel de la bourse en 2012-2013 (en euros) |
|----------------------|-------------------------------|--|--|
| Échelon 0 | 139 986 | 22,2 % | 0 ⁽¹⁾ |
| Échelon 1 | 104 945 | 16,7 % | 1 640 |
| Échelon 2 | 55 309 | 8,8 % | 2 470 |
| Échelon 3 | 56 093 | 8,9 % | 3 165 |
| Échelon 4 | 54 152 | 8,6 % | 3 858 |
| Échelon 5 | 100 865 | 16 % | 4 430 |
| Échelon 6 | 118 279 | 18,8 % | 4 697 |
| TOTAL | 629 629 | 100 % | sans objet |

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Pour l'année universitaire 2013-2014, ces bourses sont, tout d'abord, revalorisées de 0,8 % pour tenir compte de l'inflation (après une revalorisation de 2,1 % pour l'année 2012-2013). Elles sont en outre réformées, afin de mieux venir en aide à la fois à des étudiants issus de la classe moyenne, qui ne percevaient pas de bourse jusqu'ici, et aux boursiers les plus modestes.

Ainsi, alors que ces bourses étaient réparties en 7 échelons (de l'échelon 0 à l'échelon 6), un nouvel échelon « 0 bis » doit permettre à plus de 50 000 boursiers de l'échelon 0, jusque-là uniquement exonérés de droits d'inscription et de cotisations au régime de sécurité sociale des étudiants, de recevoir une bourse annuelle d'un montant de 1 000 euros. Par ailleurs, un nouvel échelon 7 permettra aux 30 000 boursiers les plus modestes de l'actuel échelon 6 de bénéficier, en 2013-2014, d'une aide annuelle de 5 500 euros (voir tableau ci-après).

(1) Les étudiants de l'échelon 0 ne perçoivent pas de bourse mais bénéficient d'une exonération des droits d'inscription à l'université, ainsi que des cotisations au régime de sécurité sociale étudiant.

**ÉVOLUTION DU BARÈME DES RESSOURCES ET DU MONTANT
DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX**

| Échelon de la bourse | Barème des ressources concernées ⁽¹⁾ <i>(par an et en euros)</i> | Montant annuel de la bourse en 2012-2013 <i>(en euros)</i> | Montant annuel de la bourse en 2013-2014 <i>(en euros)</i> |
|-----------------------------------|--|---|---|
| Échelon 0 | 33 100 à 95 610 | 0 | 0 |
| Échelon 0 bis <i>(nouveau)</i> | 26 500 à 69 000 | <i>sans objet</i> | 1 000 |
| Échelon 1 | 22 500 à 65 010 | 1 640 | 1 653 |
| Échelon 2 | 18 190 à 52 540 | 2 470 | 2 490 |
| Échelon 3 | 16 070 à 46 410 | 3 165 | 3 190 |
| Échelon 4 | 13 990 à 40 400 | 3 858 | 3 889 |
| Échelon 5 | 11 950 à 34 510 | 4 430 | 4 465 |
| Échelon 6 | 7 540 à 21 780 | 4 697 | 4 735 |
| Échelon 7 <i>(nouveau)</i> | 250 à 4 500 | <i>sans objet</i> | 5 500 |

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Pour les étudiants les plus démunis, cela représentera donc plus de 800 euros de progression par rapport au montant de l'échelon 6 pour l'année universitaire 2012-2013. Le rapporteur spécial approuve cette orientation, qui ne peut que contribuer à une meilleure diffusion des connaissances et à une réduction des inégalités liées au milieu d'origine des étudiants.

La forte hausse du budget alloué aux bourses sur critères sociaux dans le projet de loi de finances pour 2014 devrait, en outre, permettre d'éviter de prendre en cours d'année des mesures pour remédier en urgence à la sous-budgétisation de ces crédits, comme cela avait été le cas en 2012 faute d'avoir anticipé la hausse du nombre de boursiers.

b. Le renforcement des autres aides directes allouées aux étudiants

Tout en mettant l'accent sur les bourses sur critères sociaux l'an prochain, le projet de loi de finances ne néglige pas les autres formes d'aides directes dont certaines catégories d'étudiants peuvent bénéficier (*voir tableau ci-après*).

(1) Le niveau de ressources de la famille en-deçà duquel l'étudiant est éligible aux bourses de l'échelon dépend du niveau de charges de la famille, qui est apprécié selon un système de « points de charge » comportant 18 niveaux. Ces points de charge sont attribués en fonction de la distance entre le domicile familial et le lieu des études, ainsi que du nombre d'enfants à la charge de la famille. Pour chaque échelon, le tableau indique, d'une part, le seuil de revenu applicable pour un étudiant n'ayant aucun point de charge et, d'autre part, le seuil de revenu applicable pour celui qui dispose du maximum de 17 points de charge.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX PRINCIPALES AIDES DIRECTES DE 2011 À 2014

| Nature des aides directes | Budget en 2011 (en millions d'euros) | Budget en 2012 (en millions d'euros) | Budget en 2013 (en millions d'euros) | Budget en 2014 (en millions d'euros) | Évolution 2013-2014 |
|---------------------------------|---|---|---|---|------------------------|
| Bourses sur critères sociaux | 1 527,6 | 1 608,9 | 1 762,3 | 1 864,7 | + 5,8 % |
| Aides au mérite | 49,3 | 51,7 | 39,2 | 42,3 | + 7,9 % |
| Aides à la mobilité | 23,7 | 25,7 | 25,7 | 25,7 | stable |
| Fonds national d'aide d'urgence | 40 | 40 | 40 | 44,4 | + 11 % |

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

* Tel est d'abord le cas des **aides au mérite**, qui permettent aux bénéficiaires d'une bourse sur critères sociaux de bénéficier d'un soutien complémentaire de 1 800 euros par an, s'ils ont déjà démontré qu'ils pouvaient obtenir d'excellents résultats – tel est le cas des étudiants en licence, des bacheliers ayant obtenu une mention « très bien » et, pour les étudiants en master, de ceux qui ont été retenus par leurs établissements en raison de leurs résultats en licence). Il s'agit d'une aide assez sélective comparée à l'importance de la population des boursiers, puisque le nombre d'étudiants bénéficiaires de l'aide au mérite ne dépassait pas 27 500 pour l'année universitaire 2012-2013.

Dans l'attente de la mise en place de l'allocation d'études et de formation, cette aide ciblée pourra poursuivre son développement l'an prochain : alors que le montant inscrit pour 2013 n'atteignait que 39,2 millions d'euros, il s'élèvera à 42,3 millions d'euros en 2014.

* Par ailleurs, il est prévu de maintenir à 25,7 millions d'euros en 2014 les crédits destinés à l'**aide à la mobilité internationale**, qui étaient d'un montant comparable dans le précédent budget. Cette aide, qui constitue là encore un possible complément d'une bourse sur critères sociaux, est gérée, depuis la rentrée universitaire 2012, par les établissements d'enseignement supérieur. Elle permet aux étudiants appelés à suivre une formation supérieure à l'étranger ou un stage international de bénéficier d'un soutien de 400 euros par mois, pour une période de 2 à 9 mois.

* En outre, les aides d'urgence du **Fonds national d'aide d'urgence (FNAU)** verront leurs crédits passer de 40 millions d'euros en 2013 à 44,4 millions d'euros pour 2014. Ces aides, gérées et directement versées par les Centres universitaires des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) dans un souci de proximité, permettent de venir en aide aux étudiants (boursiers ou non), qui connaissent des situations personnelles délicates, ponctuelles ou durables, telles qu'une rupture familiale ou une situation d'autonomie avérée. Rappelons que, contrairement à l'aide d'urgence annuelle, l'aide d'urgence ponctuelle peut être cumulée avec une bourse sur critères sociaux.

Pour l'année universitaire 2012-2013, 5 637 jeunes avaient bénéficié de telles aides, contre 5 826 en 2011-2012. La hausse des crédits prévus pour cette aide l'an prochain permettra d'accompagner leur extension, puisque 1 000 nouvelles allocations, d'un montant compris entre 4 000 et 5 500 euros, pourront être attribuées à des jeunes en situation d'autonomie au cours de l'année universitaire 2013-2014.

* Enfin, 2 millions d'euros seront consacrés, en 2014, au financement d'un **fonds de garantie par l'État des prêts bancaires** auxquels des étudiants ont recours pour se loger. Ces prêts, d'un montant unitaire plafonné à 15 000 euros, sont ouverts à tous les étudiants, sans condition de ressources, afin qu'ils puissent diversifier les sources de financement de leurs études et ne soient pas contraints d'obtenir une caution bancaire ou familiale. Les prêts peuvent être accordés par quatre grands réseaux bancaires ⁽¹⁾ et le fonds de garantie est géré par la Banque publique d'investissement (BPI France).

Il convient de souligner qu'à ces aides s'ajoutent les financements complémentaires mis en place à l'initiative de grandes écoles pour renforcer la diversité d'origine sociale de leurs élèves, qu'il s'agisse du financement de l'apprentissage, du monitorat, de prêts d'honneur ou de prêts à taux préférentiels. Ainsi, selon une enquête conduite en 2010 par la Conférence des grandes écoles (CGE), 15 % de celles-ci consacrent chaque année plus de 500 000 euros (sans inclure les bourses gérées par les CROUS) à aider au financement des études de leurs élèves, et cette proportion aurait tendance à augmenter. Il serait effectivement souhaitable que cet effort des grandes écoles, qui pour l'heure concerne principalement les écoles de management, soit à l'avenir amplifié, car les enfants d'ouvriers, employés et inactifs, qui représentent 33 % des diplômés du baccalauréat général (et 26 % de ceux qui obtiennent une mention), ne représentent que 17 % des effectifs des grandes écoles.

3. La poursuite de l'effort engagé pour améliorer les conditions de logement et de restauration des étudiants

a. Les crédits destinés à financer une amélioration du logement des étudiants

Afin d'améliorer les conditions de vie des étudiants et de favoriser leur réussite, il est également indispensable d'améliorer leurs conditions de logement. L'une des priorités de l'action conduite par le ministère en charge de l'Enseignement supérieur consiste, précisément, à faciliter l'accès d'un nombre accru d'étudiants à un hébergement de qualité, à un moindre coût.

(1) Les banques concernées sont les Caisses d'épargne, le Crédit mutuel, le Crédit industriel et commercial et la Société générale.

Pour ce faire, le Président de la République a annoncé la **mise en œuvre, de 2012 à 2017, d'un programme de construction de 40 000 logements étudiants**, qui devrait porter en priorité sur les académies déficitaires. Il est prévu que 13 000 de ces logements soient financés par le biais de la relance des opérations du « plan Campus » qui avait été initié en 2008 et mobilise 5 milliards d'euros. Ces crédits sont confiés à l'Agence nationale pour la recherche et progressivement transférés aux établissements universitaires sélectionnés.

À cet égard, le Rapporteur spécial a été alerté, lors de ses auditions, sur la lenteur et la complexité administrative dont a souffert la mise en place de ces opérations, qui ont pris la forme de contrats de partenariat public-privé (PPP). De même, une mission d'évaluation de ces derniers, confiée en 2012 au conseiller d'État Roland Peylet, a souligné, dans ses conclusions, que le choix quasi-systématique du recours à des contrats de PPP avait non seulement rendu difficilement prévisible le coût final des opérations planifiées, mais aussi abouti à une complexité des montages de nature à retarder la mise en œuvre des projets. À la suite de cette mission, le Premier ministre a annoncé, le 5 mars 2013, que l'opération Campus pourrait être relancée en recourant, pour un certain nombre d'universités⁽¹⁾, aux procédures du code des marchés publics plutôt qu'à des contrats de PPP, en réunifiant la dotation consacrée à Paris intra-muros et en contractant des emprunts auprès de la Banque européenne d'investissement.

La mise en œuvre lente et complexe du Plan Campus

Le « plan Campus », est un programme de grande ampleur, lancé en 2007 pour rénover l'immobilier universitaire. Après le lancement, en 2008, d'un premier appel à projets qui était destiné à sélectionner 10 projets de rénovation à la fois urgents, ambitieux, innovants et structurants, 66 dossiers ont été déposés et un dialogue a été organisé entre les autorités académiques, les établissements et les collectivités territoriales concernés, afin d'élaborer les projets. Les préfets des régions concernées ont été impliqués dans la délimitation des périmètres des projets, ainsi que dans l'adaptation des opérations immobilières qui étaient inscrites dans les contrats de projet État-régions (CPR) : à partir 2009, ils ont recueilli, sous la forme de conventions partenariales de sites, l'engagement des parties pour financer et conduire chaque opération. Enfin, pour organiser la coopération entre les établissements ainsi qu'avec l'État, les différents sites (à l'exception de Paris) ont fait l'objet de conventions d'ingénierie, dont les bénéficiaires n'ont été désignés qu'au printemps 2011.

Selon les informations transmises au Rapporteur spécial, à la fin de l'été 2013, les consultations avec les entreprises se poursuivaient pour 3 opérations (Aix-Marseille/quartier des facultés, Condorcet et Lorraine) et les offres finales étaient en cours d'analyse pour deux contrats de partenariat (Lille et université européenne de Bretagne). Les seuls contrats réellement signés à cette date étaient un contrat d'autorisation temporaire, assorti d'une location de longue durée, pour l'université de Bordeaux, ainsi que 7 contrats de partenariat (Grenoble, Aix-Marseille/Océanomed 2, Dijon, Clermont-Ferrand, Lyon-Sud et Toulouse II/réhabilitation du campus du Mirail).

(1) Cas, en tout ou partie, des universités de Paris, Bordeaux, Lyon, Strasbourg, Montpellier, Toulouse, Cergy, Lille, Lorraine, Nantes, Nice et Valenciennes.

Au 1^{er} juillet 2013, le montant des opérations conventionnées dans le cadre de ce plan s'élève à 330 millions d'euros, tandis que les versements de l'Agence nationale de la Recherche (ANR) ont atteint 233 millions d'euros. Pour 2014, le projet de loi de finances prévoit que l'État consacrera 7,11 millions d'euros en crédits de paiement (32,47 millions d'euros en autorisations d'engagement) aux opérations immobilières du plan Campus, qui devraient essentiellement donner lieu à des dépenses d'études, de procédures et d'ingénierie, ainsi qu'au financement des travaux de l'opération lancée pour le campus de Clermont-Ferrand.

Outre cette relance nécessaire du « plan Campus », très lourd et complexe à mettre en œuvre, les autres logements du programme de construction annoncé en 2012 par le Président de la République devraient être financés grâce :

- à la mobilisation du foncier public en faveur du logement social ;
- à la signature d'une convention nationale avec la Caisse des dépôts et consignations, intitulée « Campus d'@venir », qui aura pour priorité le développement du logement étudiant ;

– et aux crédits disponibles dans le cadre de l'achèvement des contrats de projet État-régions (CPER) couvrant la période 2007-2014, dont l'enveloppe globale destinée à l'immobilier universitaire, dans le cadre du programme 231, s'élève à 168,7 millions d'euros sur l'ensemble de la période. Les crédits de paiement disponibles à ce titre en 2014 s'élèveront à 9,58 millions d'euros, ce qui devrait permettre d'achever les opérations en cours, en attendant les prochains CPER 2015-2020.

Par ailleurs, un nouveau système de « caution locative étudiante » commence à être expérimenté pour l'année universitaire 2013-2014. Inspiré de dispositifs existant en Aquitaine et en Midi-Pyrénées, ce dispositif doit, dans un premier temps, permettre de soutenir 2 000 étudiants isolés, étrangers ou issus de familles monoparentales, afin qu'ils puissent fournir une caution solvable lorsqu'ils cherchent un logement. Il est prévu qu'il soit généralisé en 2014, pour concerner à terme 14 000 à 20 000 étudiants.

b. Le financement de la restauration universitaire

Enfin, pour permettre aux étudiants d'accéder à une restauration peu onéreuse, les Centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), qui servent des repas pour un prix unitaire de 3,15 euros, continueront à bénéficier de subventions. Rappelons que le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et les 28 CROUS dont il doit orienter l'action, ont un statut d'opérateurs de l'État qui leur permet de participer à la gestion des quatre actions du programme 231. Grâce à 9,6 millions d'euros de dotation en fonds propres versés par l'État, qui s'ajouteront à 4,7 millions d'euros de ressource propres, le réseau des CROUS consacrera 14,3 millions d'euros à la rénovation des restaurants universitaires.

Au total, les crédits que l'État a prévu de verser aux CROUS en 2014 au titre des dépenses engagées pour le logement et la restauration des étudiants s'élèveront à 93,6 millions d'euros, comme cela avait déjà été le cas dans la loi de finances initiale pour 2013.

Rappelons que les CROUS bénéficieront par ailleurs d'une enveloppe de 150,4 millions d'euros pour couvrir leurs dépenses de fonctionnement et de personnel. La baisse de plus de 6,6 millions d'euros de ces crédits, qui s'élevaient à 157,08 millions d'euros pour l'année 2013, constitue pour le CNOUS un sujet de préoccupation. En effet, le réseau des œuvres universitaires doit faire face, dans le même temps, au coût des mesures de revalorisation des grilles de rémunération des personnels, qui devrait mécaniquement alourdir sa masse salariale de 5,4 millions d'euros en 2014. Le ministère devra donc s'efforcer de mieux prendre en compte, au cours des prochaines années, l'évolution prévisible de la masse salariale du réseau dans le calcul des crédits de fonctionnement qui leur sont destinés.

4. La stabilité des crédits finançant le soutien à la santé et aux activités des étudiants ainsi que le pilotage du programme

Les crédits de paiement inscrits dans le projet de loi de finances pour financer les autres actions du programme 231 se caractérisent par leur stabilité par rapport au précédent budget.

a. Le soutien à l'animation des campus et à la santé des étudiants

En 2014, 62,3 millions d'euros pourront être consacrés à la santé des étudiants ainsi qu'à leurs activités associatives, culturelles et sportives, soit un montant comparable à celui de l'année 2013 (62,4 millions d'euros).

Cette enveloppe permettra ainsi :

– de maintenir à leur niveau de 2013 les crédits destinés au paiement de cotisations sociales et à la réparation d'accidents du travail, en particulier dans le cadre des stages étudiants (2,63 millions d'euros en 2014 – auxquels il convient d'ajouter 150 000 euros transférés vers le programme 163 *Jeunesse et vie associative* ⁽¹⁾ pour retrouver le montant de l'année 2013) ainsi qu'au dispositif des « cordées de réussite » (0,5 million d'euros).

Rappelons que les cordées de réussite prennent la forme de partenariats entre des établissements d'enseignement supérieur et des établissements de l'enseignement secondaire situés, en particulier, dans des territoires de la politique de la ville ou de l'éducation prioritaire, pour mettre en place des actions de sensibilisation, de tutorat et d'accompagnement scolaire et culturel. Ce dispositif

(1) Ce transfert résulte de la réunion interministérielle du 7 novembre 2012, qui avait conclu qu'il était nécessaire d'abonder durablement, à hauteur de 1 million d'euros, la contribution de la France au budget de l'Office franco-allemand de la jeunesse (OFAJ).

est dynamique, puisqu'il a permis de soutenir 341 projets pendant l'année universitaire 2012-2013, contre 326 l'année précédente. Le Rapporteur spécial considère qu'il est effectivement important de maintenir le soutien budgétaire accordé à ces initiatives, qui permettent de faciliter l'accès aux études supérieures d'élèves provenant de zones sensibles et de milieu modeste ;

– de reconduire à leur niveau de 2013 les crédits alloués à l'animation associative des campus, au fonctionnement des services de médecine préventive et aux activités sportives (22,15 millions d'euros), mais aussi aux mesures d'accompagnement des étudiants handicapés (25,58 millions d'euros) et au fonctionnement des activités administratives et culturelles des CROUS (3,16 millions d'euros).

Les moyens dont bénéficient les services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), qui doivent notamment organiser dans les universités des examens de prévention pour les étudiants pendant leurs trois premières années d'études, pourraient mériter à l'avenir un effort plus important. En effet, de trop nombreux étudiants peinent encore à accéder aux soins – selon une étude publiée au mois de mars 2013 par l'Observatoire de la vie étudiante, 12 % des étudiants y renoncent pour des raisons financières, et 8 % des étudiants n'ont pas accès à une complémentaire santé. Or, le système universitaire ne comprend encore que 14 centres de santé (dans lesquels les étudiants peuvent consulter un médecin gratuitement), même si le ministère s'est fixé pour objectif de porter leur nombre à 30 d'ici 2015 ;

– de préserver l'enveloppe des subventions versées à des associations étudiantes (3,5 millions d'euros, comme l'année précédente), en particulier celles qui sont représentatives ou qui ont signé une convention pluriannuelle d'objectifs avec le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche. Rappelons qu'en 2013, les subventions se sont élevées à 1,25 million d'euros pour les associations étudiantes bénéficiant d'une représentativité nationale⁽¹⁾, dont 1 million d'euros pour la formation de leurs élus. Par ailleurs, la plupart des autres associations ayant bénéficié de subventions ont signé avec le ministère une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO)⁽²⁾, permettant d'inscrire le partenariat dans la durée, tout en définissant des objectifs et en mesurant les résultats obtenus ;

(1) Union nationale des étudiants de France (UNEF), Fédération des associations générales étudiantes (FAGE), Mouvement des étudiants (Met) et Promotion et défense des étudiants (PDE).

(2) En 2013, les subventions accordées par le ministère à ces associations se sont élevées à 500 000 euros pour l'Association pour faciliter l'insertion des jeunes diplômés (AFIJ), à 200 000 euros pour l'association Animafac et à 60 000 euros pour le Réseau national des entreprises au service de l'égalité des chances dans l'éducation comme pour l'association Promotion et développement des étudiants. Par ailleurs, bien qu'elles n'aient pas conclu de CPO avec le ministère, quatre associations ont bénéficié en 2013 de soutiens relativement importants : ont ainsi été versés 100 000 euros à l'Association Fondations étudiants pour la ville, 35 000 euros au Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), 30 000 euros à l'Union des étudiants juifs de France (UEJF) et 25 000 euros à l'association Art Université Culture.

– d’allouer encore en 2014, comme en 2013, 4,74 millions d’euros à la Fédération française du sport universitaire (FFSU), qui est notamment chargée d’organiser des compétitions entre les associations sportives qui y ont adhéré dans les différents établissements universitaires.

b. Les dépenses de gestion du programme « vie étudiante »

Les crédits destinés à financer le pilotage et l’animation du programme 231 s’élèveront à 90,53 millions d’euros en 2014, soit un montant très légèrement supérieur à celui de 2013 (90,34 millions d’euros). Cette différence s’explique, en réalité, uniquement par l’existence d’un transfert, depuis le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, des crédits finançant 10 postes d’assistantes sociales gérés par les CROUS, pour un montant de 189 450 euros.

Le projet de loi de finances pour 2014 prévoit donc de maintenir exactement à leur niveau de 2013 :

– les crédits alloués à la rémunération et à la formation des personnels administratifs du CNOUS ainsi qu’à la modernisation informatique de son réseau (73,47 millions d’euros) ;

– les crédits permettant de couvrir les dépenses de fonctionnement courant du CNOUS et, en particulier, celles qui concernent l’Observatoire de la vie étudiante (OVE). Ce dernier est adossé au CNOUS et a pour rôle de collecter et analyser les informations qui concernent les conditions de vie des étudiants et leur perception du déroulement de leurs études (14,24 millions d’euros).

Le Rapporteur spécial a été alerté, lors de l’audition de l’UNEF à laquelle il a procédé dans le cadre de ce rapport, sur la situation financière difficile du CNOUS, qui peine à financer l’alourdissement mécanique de sa masse salariale (*voir I B 3 b*). La nécessité pour celui-ci d’assurer une part croissante de son financement à l’aide de ses ressources propres, tirées notamment des ventes effectuées au sein des restaurants et buvettes universitaires, pourrait le conduire à en augmenter les prix, pesant alors d’autant plus sur le budget des étudiants.

Une telle évolution n’apparaît évidemment pas souhaitable, car elle irait à l’encontre de l’effort globalement engagé pour réduire les difficultés matérielles susceptibles de gêner certains étudiants dans la poursuite de leurs études. Il convient donc non seulement d’éviter une baisse du soutien de l’État au CNOUS, mais aussi d’envisager pour l’avenir un renforcement de celui-ci.

II. LE FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT ENCORE ÊTRE CONSOLIDÉ ET SON PILOTAGE AMÉLIORÉ

A. L'EFFORT PUBLIC EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT ÊTRE MAINTENU POUR ASSURER L'AVENIR

1. Des dépenses d'éducation stabilisées malgré l'augmentation des effectifs étudiants

Les dépenses d'éducation engagées par notre pays au profit de l'enseignement supérieur ont été dynamiques au cours des trente dernières années : elle ont été, en prix constants, multipliées par 2,6 depuis 1980, ce qui représente une hausse moyenne de 3,1 % par an. En 2012, ces dépenses ont ainsi représenté 28,7 milliards d'euros, contre 10,9 milliards d'euros en 1980. Toutefois, si l'on tient compte du dynamisme de la démographie étudiante, le renforcement des moyens de l'enseignement supérieur est plus limité : depuis 1980, la dépense moyenne par étudiant a augmenté de 41,2 %.

Par ailleurs, ce soutien financier à l'enseignement supérieur a eu tendance à s'éroder à partir de 2010. Ainsi, la dépense intérieure d'éducation, qui avait été portée de 0,9 % à 1,4 % du PIB entre 1980 et 2010 a, depuis lors, cessé de progresser. De même, la dépense moyenne par étudiant, qui avait continué sa progression jusqu'en 2009, s'est ensuite stabilisée, avant d'amorcer une diminution en 2012, passant de 11 872 à 11 739 euros par an.

Les effectifs étudiants ont pourtant poursuivi leur progression depuis 2008 et s'élèvent, pour les établissements relevant du budget de l'enseignement supérieur, à 1 554 555 personnes pour l'année 2012-2013, ce qui représente une hausse de 4,4 % par rapport à l'année 2008-2009 (*voir tableau ci-après*).

ÉVOLUTION DE 2008 À 2013 DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS
RELEVANT DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

| Année universitaire | Effectifs étudiants | Évolution par rapport à l'année précédente |
|---------------------|---------------------|--|
| 2008-2009 | 1 489 676 | - 1,2 % |
| 2009-2010 | 1 533 501 | + 2,9 % |
| 2010-2011 | 1 527 863 | - 0,4 % |
| 2011-2012 | 1 541 993 | + 0,9 % |
| 2012-2013 | 1 554 555 | + 0,9 % |

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Il serait donc souhaitable que cette évolution relativement dynamique de la démographie étudiante, si elle se confirme au cours des prochaines années, puisse s'accompagner d'un renforcement équivalent des moyens de l'enseignement supérieur. En effet, chaque étudiant doit pouvoir continuer à bénéficier d'une formation supérieure de qualité, de nature notamment à faciliter son insertion professionnelle.

2. Un effort financier qui reste légèrement inférieur à la moyenne de l'OCDE

Les dépenses d'enseignement supérieur engagées par la France, en proportion de la richesse nationale, demeurent légèrement inférieures à la moyenne de celle des pays de l'OCDE, qui atteint 1,6 % du PIB en 2010. Si l'effort français est supérieur à celui de l'Espagne (1,3 %) et surtout de l'Italie (1 %), il reste nettement inférieur à celui des certains pays scandinaves (Finlande et Suède), et surtout presque deux fois moins important que celui des États-Unis, qui y consacrent 2,8 % du PIB chaque année (*voir tableau ci-après*).

DÉPENSES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR (1) DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT RAPPORTÉE À LA RICHESSE NATIONALE

| Pays concernés | Dépense en pourcentage du PIB (chiffres 2010) |
|-----------------------------------|--|
| États-Unis | 2,8 |
| Corée | 2,6 |
| Finlande | 1,9 |
| Suède | 1,8 |
| Pays-Bas | 1,7 |
| Irlande | 1,6 |
| Australie | 1,6 |
| Moyenne des pays de l'OCDE | 1,6 |
| France | 1,5 |
| Royaume-Uni | 1,4 |
| Espagne | 1,3 |
| Italie | 1 |

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 2013

Ce constat de la relative faiblesse, pour un pays développé, des dépenses d'éducation supérieures en France, devrait donc être pris en compte dans toute analyse de leur montant et de leur évolution. S'il reste souhaitable de parvenir à une organisation de notre enseignement supérieur plus efficiente, il faut aussi reconnaître que les moyens que notre pays a, jusqu'ici, consacré à la formation de ses jeunes restent assez limités et, bien souvent, insuffisants. À cet égard, le choix gouvernemental de ne pas soumettre les dépenses d'éducation à une évolution aussi rigoureuse que d'autres types de dépenses de l'État, apparaît d'autant plus pertinent.

3. La mise en place de grands projets universitaires ne doit pas être différée

Le lancement, en 2007, d'un grand programme de rénovation de l'immobilier universitaire sous la forme du plan Campus reposait sur le constat, pertinent, que les sites de quelques grandes universités françaises gagneraient à être modernisés et regroupés, afin de renforcer leurs performances, leur attractivité et leur renommée internationale. Cela supposait de soutenir des projets ambitieux

(1) Dépenses publiques de recherche comprises.

sur le plan universitaire et scientifique, qui puissent bénéficier d'un aménagement matériel adapté et s'insérer dans un environnement économique favorable, ainsi que d'investir des sommes très importantes.

Il a, certes, été prévu à cette époque de réserver à ces opérations des financements extrabudgétaires importants (en particulier la dotation de 5 milliards d'euros confiée à l'Agence nationale de la recherche en 2010). Toutefois, le montage des projets s'est avéré particulièrement long et complexe, tant en raison de la multiplicité des acteurs que du recours abusif aux contrats de partenariat, instrument lourd et souvent plus coûteux pour l'État à long terme. Le retard pris est d'autant plus regrettable que certains projets, comme celui du campus du plateau de Saclay (*voir ci-après*), présentent un intérêt stratégique pour la recherche et la croissance économique de notre pays.

L'enjeu stratégique du Campus Paris Saclay

La création, sur le plateau de Saclay, d'un pôle scientifique et technologique de rang mondial constitue l'une des opérations les plus ambitieuses et originales du plan Campus. Ainsi, le potentiel de recherche et de formation des établissements d'enseignement supérieur et de recherche devant être regroupés à Saclay représente d'ores et déjà 10 % de l'effort national dans ces domaines et, à terme, le site pourrait accueillir près de 20 000 chercheurs ainsi que plus de 30 000 étudiants et 9 000 doctorants, stagiaires et post-doctorants.

Ce projet repose sur un aménagement spécifique d'une zone de 9 kilomètres carrés, qui est incluse dans le périmètre d'une opération d'intérêt national et doit se caractériser par une desserte dédiée par les transports publics, permettant une liaison rapide et directe avec la capitale, dans le cadre du projet du Grand Paris. L'opération regroupe 23 partenaires, dont l'ENS Cachan, HEC Paris, les universités Paris-Sud XI et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, neuf écoles d'ingénieur ⁽¹⁾ dont l'École polytechnique, six organismes de recherche ⁽²⁾ ainsi qu'un pôle de compétitivité. Le nouveau campus couvrira neuf grands types de cursus universitaires (baptisés « *schools* » et inspirés de l'organisation des pays anglo-saxons), qui couvriront des domaines très variés :

- sciences fondamentales (mathématiques, physique et chimie notamment) ;
- ingénierie, sciences et technologies de l'information ;
- biodiversité, alimentation, société et environnement ;
- biologie et santé ;
- sciences du sport et du mouvement humain ;
- économie et sciences sociales ;
- commerce et gestion ;
- droit ;
- humanités.

(1) École polytechnique, École Centrale Paris, Supélec, Institut d'optique graduate school (IOGS), Agro ParisTech, ENSAE ParisTech, ENSTA ParisTech, Institut Télécom et Mines ParisTech.

(2) Le Commissariat à l'énergie atomique (CEA), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut national de recherche en informatique et en automatique (INRIA), l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA) et l'Institut des hautes études scientifiques (IHES).

Le budget total de l'opération a été estimé, en 2010, à 4,4 milliards d'euros, dont 1 milliard devant provenir du Grand emprunt, 850 millions du plan Campus et 896 millions d'euros de financements privés. La gouvernance de l'ensemble a été confiée, pour les questions foncières et d'aménagement, à l'Établissement public Paris-Saclay, et, pour les aspects scientifiques et pédagogiques, à la Fondation de coopération scientifique du Campus Paris-Saclay.

Le président de cette dernière, M. Dominique Vernay, a indiqué lors de son audition que le projet suscite une forte implication de la communauté académique (dès cette année universitaire, les diplômes seront remis au nom du campus), ainsi que des échos internationaux positifs, puisqu'un article lui a été récemment consacré dans la *MIT Review*. Pour autant, le calendrier de réalisation de l'opération a pris deux années de retard, parfois faute de financement adéquat (cas, par exemple, des équipements sportifs dont le coût est évalué à 80 millions d'euros). En outre, des difficultés persistent pour mettre en cohérence les documents d'urbanisme (ce qui nécessite l'appui de toutes les communes) et pour accroître l'offre de logements étudiants sur le site – les besoins réels étant estimés à 8 000 logements, alors que seuls 5 000 logements ont été prévus. Enfin, la mise en place des nouveaux transports en commun prévus dans le cadre du Grand Paris, annoncée pour 2023, est très attendue tant la desserte actuelle par le RER B pose des difficultés.

Le Rapporteur spécial considère qu'il est indispensable d'accélérer la mobilisation de l'ensemble des acteurs, y compris les collectivités territoriales, afin que le Campus Paris Saclay puisse, d'ici 2017, figurer parmi les 20 premiers établissements d'enseignement supérieur distingués par le classement mondial de Shanghai.

La relance des opérations du plan Campus, annoncée par le Premier ministre le 5 mars dernier selon des modalités adaptées, devrait donc s'inscrire dans la durée et s'accompagner, sur le terrain, d'une mobilisation non seulement des préfets et des académies, mais aussi de l'ensemble des collectivités locales, établissements publics et entreprises participant aux différents projets. En effet, les retombées économiques et sociales attendues de ceux-ci, dans les territoires concernés, bénéficieront ensuite à l'ensemble des partenaires impliqués.

B. LA SITUATION FINANCIÈRE DE NOMBREUSES UNIVERSITÉS DEMEURE FRAGILE

1. Les difficultés financières d'une grande partie des établissements ayant accédé à l'autonomie

Pour la première fois, en 2013, avec le passage au régime des responsabilités et libertés élargies (RCE) des universités de La Réunion, Polynésie française et Antilles-Guyane, l'ensemble des universités françaises ont accédé à l'autonomie. Rappelons que ce processus s'est étalé sur cinq années depuis 2009, la majorité des établissements ayant « basculé » vers ce nouveau régime en 2010 ou 2011. Ces universités, tout comme 25 autres établissements d'enseignement supérieur relevant aussi des RCE, perçoivent désormais, chaque année, une subvention pour charges de service public, qu'il leur revient de gérer librement dans le respect d'un plafond d'emplois et de masse salariale.

Les universités concernées, qui ont dû faire certifier leurs comptes pour la première fois lorsqu'elles ont accédé à l'autonomie, ne disposaient pas encore des outils de gestion et d'une vision économique pluriannuelle. La situation financière d'un certain nombre d'établissements s'est alors tendue, avec une augmentation des cas de déficits et une diminution des fonds de roulement.

Certes, certains établissements en situation de déficit en 2012 devraient retrouver, en 2013, un résultat positif, comme par exemple les Universités Paris I, Paris XIII, Versailles Saint-Quentin, Caen ou Mulhouse. Toutefois, d'autres universités devraient enregistrer un nouveau déficit en 2013 : selon les prévisions du ministère, tel serait le cas des universités du Mans, de Marne-la-Vallée et de Montpellier III (*voir tableau ci-après*).

**ÉVOLUTION DU RÉSULTAT DES ÉTABLISSEMENTS
AYANT CONNU UN RÉSULTAT NÉGATIF EN 2011 OU 2012**

| Année de passage aux RCE | Établissements concernés | Résultat 2011 (compte financier) | Résultat 2012 (compte financier) | Résultat 2013 (prévisionnel) |
|---------------------------------|---------------------------------|---|---|---|
| 2010 | Paris XIII | - 11 166 412 | - 7 542 869 | + 1 000 000 |
| 2009 | Paris VI | - 9 032 189 | - 1 453 764 | + 3 622 927 |
| 2012 | Lorraine | - 8 551 376 | - 1 494 603 | + 2 220 518 |
| 2012 | Aix-Marseille | - 5 183 020 | + 5 062 327 | - 19 539 739 |
| 2010 | Angers | - 3 313 111 | + 135 615 | - 3 212 555 |
| 2010 | Pau – Pays de l'Adour | - 2 391 869 | + 334 284 | - 750 000 |
| 2010 | Bordeaux II | - 1 524 847 | - 1 533 784 | + 733 775 |
| 2010 | Rennes I | - 1 381 068 | + 5 966 108 | + 1 125 |
| 2010 | Clermont-Ferrand II | - 1 126 611 | + 273 172 | + 89 000 |
| 2011 | Le Havre | - 792 251 | + 468 124 | + 373 220 |
| 2011 | Paris I | - 655 862 | - 3 290 525 | + 1 130 787 |
| 2010 | Paris XI – Paris Sud | - 596 445 | + 2 784 152 | + 122 084 |
| 2013 | INSA de Strasbourg | - 523 287 | + 26 247 | + 50 988 |
| 2012 | Lyon II | - 518 562 | + 2 186 363 | + 1 922 576 |
| 2011 | Évry Val-d'Essonne | - 397 852 | - 1 052 558 | 0 |
| 2012 | EHESS | - 113 195 | + 2 758 311 | - 4 136 908 |
| 2011 | ENS Chimie Paris | - 42 729 | + 591 273 | + 106 338 |
| 2011 | Le Mans - Maine | + 169 441 | - 1 132 439 | - 1 161 080 |
| 2009 | Marne-la-Vallée | + 229 649 | - 1 558 496 | - 7 752 627 |
| 2010 | Versailles Saint-Quentin | + 408 617 | - 5 216 923 | + 1 081 612 |
| 2012 | Montpellier III | + 787 758 | - 2 155 302 | - 1 316 028 |
| 2011 | Bordeaux IV | + 964 328 | - 183 878 | + 30 069 |
| 2013 | Antilles-Guyane | + 995 948 | - 7 021 174 | + 1 899 631 |
| 2011 | Caen – Basse-Normandie | + 1 350 768 | - 1 520 967 | + 314 556 |
| 2010 | Montpellier II | + 1 356 122 | - 3 201 761 | + 566 489 |
| 2009 | Paris V | + 1 938 263 | - 716 441 | + 15 209 860 |
| 2009 | Mulhouse | + 2 129 405 | - 1 805 387 | + 402 645 |
| 2011 | Rouen | + 5 171 787 | - 2 069 193 | + 257 054 |

Source : Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Il convient de souligner qu'en vertu de l'article 56 d'un décret du 27 juin 2008 ⁽¹⁾, les recteurs, qui assurent le contrôle budgétaire des établissements relevant des RCE, ont l'obligation d'établir le budget de ceux qui connaissent une situation de double déficit – les universités Bordeaux II, Évry-Val d'Essonne, Paris I, Paris VI, Paris XIII et Lorraine ont ainsi connu un résultat négatif à la fois en 2011 et en 2012. Par ailleurs, selon les prévisions transmises par le ministère, 17 établissements dont le résultat était positif en 2012 devraient connaître un déficit en 2013.

Certains établissements qui étaient en difficulté ont vu leur résultat s'améliorer en 2012, mais ont, dans le même temps, diminué leurs fonds de roulement : ainsi, les universités de Paris XI et Lyon II, qui étaient en déficit en 2011, ont renoué avec un résultat positif en 2012, tout en diminuant leurs fonds de roulement respectivement de 19 % et 15 %. D'autres établissements qui n'ont pas pu résorber leur déficit en 2012 ont, en outre, connu des chutes plus spectaculaires encore de leurs fonds de roulement : la baisse de ceux-ci a atteint, en 2012, 43 % à l'université Bordeaux II, 54 % à l'université Paris I, et même 73 % à l'université Paris XIII (*voir montants indiqués dans le tableau ci-après*).

Le nombre d'établissements dont le fonds de roulement représente moins de 30 jours d'activité, qui s'établissait à 9 en 2010 (sur 50 établissements relevant des RCE), augmente chaque année depuis lors : en 2012, ces cas concernent 20 établissements (sur 96 établissements en RCE), et les prévisions indiquent que ce chiffre pourrait être porté à 38 pour l'année 2013 (sur 103 établissements en RCE). De même, alors qu'aucun établissement n'avait un fonds de roulement inférieur à 15 jours d'activité en 2010, le nombre d'établissements dans ce cas s'élève à 8 en 2012 et pourrait atteindre 14 en 2013.

(1) Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies.

ÉVOLUTION DES FONDS DE ROULEMENT DES ÉTABLISSEMENTS DE 2011 À 2013

| Année de passage aux RCE | Établissements concernés | Fonds de roulement 2011 (compte financier) | Fonds de roulement 2012 (compte financier) | Fonds de roulement 2013 (prévisionnel) |
|--------------------------|--------------------------|---|---|---|
| 2010 | Paris XIII | + 16 879 047 | + 4 610 748 | + 11 409 758 |
| 2009 | Paris VI | + 16 937 406 | + 15 084 191 | + 15 117 118 |
| 2012 | Lorraine | + 55 908 456 | + 42 162 031 | + 38 194 973 |
| 2012 | Aix-Marseille | + 61 117 753 | + 63 858 168 | + 39 700 000 |
| 2010 | Angers | + 13 958 227 | + 12 253 507 | + 4 065 117 |
| 2010 | Pau – Pays de l'Adour | + 3 179 022 | + 5 367 403 | + 4 967 403 |
| 2010 | Bordeaux II | + 19 293 186 | + 10 980 989 | + 9 708 834 |
| 2010 | Rennes I | + 24 991 915 | + 24 951 221 | + 19 650 319 |
| 2010 | Clermont-Ferrand II | + 11 508 273 | + 6 700 176 | + 1 223 898 |
| 2011 | Le Havre | + 1 516 695 | + 3 293 633 | + 4 011 599 |
| 2011 | Paris I | + 18 267 000 | + 8 322 943 | + 6 554 570 |
| 2010 | Paris XI – Paris Sud | + 40 363 229 | + 32 801 986 | + 16 239 893 |
| 2013 | INSA de Strasbourg | + 2 481 316 | + 2 491 399 | + 1 888 877 |
| 2012 | Lyon II | + 20 006 505 | + 16 981 926 | + 17 770 570 |
| 2011 | Évry Val-d'Essonne | + 9 243 828 | + 7 938 000 | + 7 300 768 |
| 2012 | EHES | + 9 310 850 | + 12 504 571 | + 7 524 176 |
| 2011 | ENS Chimie Paris | + 1 981 662 | + 2 698 939 | + 2 514 277 |
| 2011 | Le Mans - Maine | + 10 007 397 | + 7 869 757 | + 6 007 988 |
| 2009 | Marne-la-Vallée | + 20 244 502 | + 16 731 582 | + 7 906 065 |
| 2010 | Versailles Saint-Quentin | + 6 101 144 | - 151 319 | + 5 501 841 |
| 2012 | Montpellier III | + 12 791 581 | + 12 382 026 | + 8 399 740 |
| 2011 | Bordeaux IV | + 13 822 537 | + 10 548 354 | + 5 638 309 |
| 2013 | Antilles-Guyane | + 19 756 340 | + 19 477 889 | ND |
| 2011 | Caen – Basse-Normandie | + 6 467 091 | + 7 537 495 | + 3 950 572 |
| 2010 | Montpellier II | + 18 646 037 | + 11 092 509 | + 3 063 868 |
| 2009 | Paris V | + 35 993 270 | + 22 412 239 | + 4 465 975 |
| 2009 | Mulhouse | + 17 959 103 | + 13 502 675 | + 6 674 886 |
| 2011 | Rouen | + 12 021 749 | + 10 946 702 | + 9 814 321 |

Source : ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

2. Des établissements qui commencent toutefois à mieux maîtriser les outils comptables

Même si la situation financière de trop nombreuses universités reste préoccupante, certains signes témoignent d'une progression des établissements dans la maîtrise des outils comptables. Ainsi, depuis 2009, le nombre moyen de réserves par établissement émises par les commissaires aux comptes, lors de la certification de leurs comptes rendue obligatoire par la loi LRU (1), diminue régulièrement. Alors qu'en 2009, les premiers établissements ayant accédé à l'autonomie avaient fait l'objet, en moyenne de 4,4 réserves, le chiffre est désormais compris entre 1,5 et 2,5 réserves par établissement pour l'ensemble de ceux-ci.

(1) L'article L. 712-9 du code de l'éducation prévoit que « les comptes de l'université font l'objet d'une certification annuelle par un commissaire aux comptes ».

Pour l'exercice 2012, aucun refus de certification n'a été prononcé, et le nombre de réserves par établissement se répartit comme suit :

- 25 % des établissements n'ont fait l'objet d'aucune réserve ;
- 57 % d'entre eux ont fait l'objet de 1 à 3 réserves ;
- 18 % d'entre eux ont fait l'objet de 4 à 7 réserves.

Pour les comptes de l'année 2012, les deux tiers des réserves émises concernent les immobilisations et, plus particulièrement, l'évaluation insuffisante ou imprécise du patrimoine (20 % des réserves), ainsi que le défaut ou le caractère partiel des inventaires physiques (19 % des réserves). En revanche, le défaut de comptabilisation des biens mis à la disposition des établissements, qui était souvent au cœur des réserves formulées pour l'année 2009, est aujourd'hui beaucoup plus rarement soulevé par les commissaires aux comptes.

3. Des difficultés financières qui trouvent leur principale origine dans une préparation insuffisante du passage à l'autonomie

Diverses causes peuvent être avancées pour expliquer les difficultés financières rencontrées par les universités ayant accédé à l'autonomie. Ainsi, le collectif *Sauvons l'Université* a indiqué au Rapporteur spécial, lors de son audition, que la loi LRU du 10 août 2007⁽¹⁾ ayant imposé la certification des comptes des universités par des commissaires aux comptes, celles-ci ont alors été amenées à introduire dans leurs budgets des amortissements et des provisions qui ont conduit à constater que leur situation financière était beaucoup moins saine que prévue.

En outre, la nécessité pour chaque université de se doter de moyens propres pour la gestion des ressources humaines, de la masse salariale ou du patrimoine immobilier, les a conduit à devoir créer de nouveaux postes de gestionnaires. À cet égard, l'octroi par l'État, pour chaque université accédant à l'autonomie à partir de 2008, d'une enveloppe de 50 000 euros pour recruter des personnels disposant de compétences adaptées à ces nouvelles tâches de gestion, est apparu dérisoire. D'une manière générale, pendant cette période, l'accompagnement financier par l'État de l'accès des universités aux RCE, sous la forme de divers « bonus autonomie » qui ont atteint au total 97 millions d'euros, s'est révélé très inférieur aux besoins réels.

Dans ce contexte, les présidents d'universités ont été plus enclins à puiser dans leurs fonds de roulement pour couvrir les besoins les plus urgents, alors qu'auparavant de telles décisions nécessitaient l'autorisation préalable des rectorats concernés : dans le cas de l'Université Paris VI, par exemple, le fonds de roulement aurait été ramené de 60 millions d'euros en 2009 à seulement 15 millions d'euros en 2012. Il a été affirmé au Rapporteur spécial que, dans de

(1) Loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, dite « loi LRU ».

nombreuses universités, le manque de crédits conduisait actuellement à différer le paiement de factures à des fournisseurs qui, du coup, sont eux-mêmes fragilisés et peuvent cesser leurs livraisons. Certaines universités, comme Grenoble III, ont apparemment été conduites à fermer leurs locaux le samedi pour économiser sur leurs frais d'entretien et de surveillance. Ces diverses pratiques, qui traduisent des difficultés financières profondes et ne sont guère soutenables à moyen ou long terme, alimentent naturellement les inquiétudes des représentants du personnel.

Les représentants de l'Assemblée des directeurs d'instituts universitaires de technologie (ADIUT) et de l'Union nationale des présidents d'instituts universitaires de technologie (INPIUT) ont aussi souligné que les universités ayant accédé aux RCE, à partir de 2009, avaient eu tendance à ponctionner les ressources propres de leur composante IUT, sans respecter l'autonomie de gestion de ces derniers – qui bénéficiaient d'un budget spécifique avant la réforme du statut des universités introduite par la loi LRU. Il est regrettable que les modalités d'élaboration et de gestion du « budget propre intégré » dont les IUT étaient censés bénéficier au sein des universités, en application des circulaires ministérielles du 20 mars 2009 et du 19 octobre 2010, n'aient pas pu être pleinement respectées : les IUT n'avaient pas vocation à jouer un rôle de variable d'ajustement pour remédier aux difficultés financières des universités devenues autonomes. Les approches consistant, pour équilibrer le budget des celles-ci, à affaiblir les moyens disponibles pour les IUT, alors que ceux-ci offrent à plus de 114 000 étudiants une formation spécialisée en lien avec les entreprises, n'apparaissent ni favorables à la future entrée sur le marché du travail de ces étudiants, ni soutenables dans la durée.

Enfin, le recours systématique, sous la précédente législature, aux contrats de partenariat public-privé (PPP) a généré une complexité administrative préjudiciable et cette solution risque, sur le long terme, lorsque les loyers prévus sont trop élevés, de s'avérer plus coûteuse pour les universités concernées que ne l'aurait été la passation de marchés publics.

4. Les nouveaux moyens mis en place pour redresser la situation financière des universités sans pénaliser les étudiants

Le contexte financier dégradé de nombreuses universités appelle parfois un soutien d'urgence de l'État, ou des mesures correctives, telle que l'approche plus prudente du recours aux contrats de partenariats, désormais privilégiée par le Premier ministre pour la mise en œuvre du « plan Campus ». Cela doit aussi conduire les universités fraîchement passées au régime des RCE à se doter plus rapidement de personnels ayant les compétences de gestion requises et, plus profondément, à acquérir une culture de la gestion responsable, qui concilie mieux la nécessité d'équilibrer réellement leurs budgets et la préservation des impératifs de formation des étudiants.

Pour remédier aux difficultés constatées, le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, a également mis en place en 2012 un dispositif national de suivi, d'alerte et d'accompagnement des établissements (*voir infra*).

Le dispositif national de suivi, d'alerte et d'accompagnement des établissements

Élaboré à la rentrée 2012, ce dispositif est mis en œuvre par la direction des affaires financières du ministère, en liaison avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et plusieurs recteurs.

Il vise, en premier lieu, à améliorer le suivi de la situation financière des établissements, grâce à un « tableau de bord de suivi financier » comportant une vingtaine d'indicateurs relatifs aux grandes données financières (résultat, trésorerie, part des charges de personnel rapportées aux recettes, etc.), au cycle d'exploitation (taux de liquidité, par exemple) et à l'investissement. Ce tableau devrait être enrichi cette année, grâce à l'ajout d'éléments permettant de mieux expliquer les évolutions de masse salariale et d'emplois.

Ce dispositif a également pour ambition d'aider à mieux anticiper les difficultés, détecter les risques et décider des actions à mettre en œuvre. Pour ce faire, un comité de pilotage du dispositif a été installé au mois d'octobre 2012 pour créer un lien permanent avec les recteurs, les contrôleurs budgétaires et, plus largement, l'ensemble des acteurs chargés du suivi et du contrôle de la situation financière des universités. Les données agrégées par ce comité grâce aux contrôleurs budgétaires doivent lui permettre de conduire des analyses et de dégager les grandes tendances de la situation financière au niveau national. Il peut proposer aux établissements en difficulté un diagnostic urgent (en cas de double déficit ou d'alerte donnée par un recteur), un diagnostic économique et stratégique, ou encore un audit approfondi, qui repose sur une approche plus économique et est confié à l'IGAENR. Selon les données communiquées au Rapporteur spécial, 16 diagnostics et 4 audits approfondis ont ainsi été menés.

Au-delà du diagnostic financier, ce dispositif de suivi doit permettre d'accompagner les établissements concernés pour qu'ils retrouvent l'équilibre budgétaire. Cet accompagnement passe essentiellement par la fourniture de conseils et par l'organisation de formations spécifiques, dispensées par l'IGAENR au profit des établissements demandeurs et des contrôleurs budgétaires.

Le Rapporteur spécial se félicite que cette initiative ait pu être prise à l'automne 2012, dès qu'il est apparu clairement que les universités n'avaient pas bénéficié auparavant, lors de leur passage à l'autonomie, d'un accompagnement suffisant du ministère.

Il considère, en revanche, qu'il convient absolument de se garder de la solution de facilité consistant à augmenter les droits d'inscription : une telle évolution irait à l'encontre de l'objectif d'égal accès des jeunes à l'enseignement supérieur, indépendamment de leurs ressources. De ce point de vue, le seul fait que, selon l'étude *Eurostudent IV*, publiée en 2011 par l'Observatoire de la vie étudiante, 50 % des étudiants exercent, parallèlement à leurs études, une activité rémunérée, montre bien que leur budget est limité ; or l'exercice d'une activité salariée réduit la disponibilité des étudiants pour suivre leur formation et peut, de

ce fait, amenuiser leurs chances de bien réussir leur cursus universitaire. Le risque de décourager les étudiants financièrement les plus fragiles, ou d'abaïsser leurs chances de succès à l'université, devrait donc conduire à écarter à l'avenir toute approche qui ferait reposer sur le budget des étudiants le coût du passage des établissements à l'autonomie.

5. Une vigilance et un dialogue à préserver pour les établissements associatifs

Le Rapporteur spécial a été averti, lors d'une audition de la Fédération de l'enseignement supérieur associatif⁽¹⁾, des difficultés créées à ces établissements privés par le versement par l'État, en 2013, de subventions qui sont inférieures de 11 à 13 % aux montants versés en 2010 et qui avaient été inscrits dans l'annexe financière aux contrats pluriannuels alors signés avec l'État. Les subventions qui devaient être versées en 2013 à ces 59 établissements se sont ainsi élevées à 84,5 millions d'euros (contre 89,4 millions d'euros en 2012), et ont en outre fait l'objet d'un gel de 6 %.

Au moment où les finances publiques sont particulièrement tendues et alors que les établissements publics peinent à sortir des difficultés financières apparues à partir de 2010, il est certes naturel que le soutien de l'État porte en priorité sur les établissements qu'il finance presque exclusivement. Toutefois, le Rapporteur spécial estime que l'État ne peut pas se désintéresser de la situation d'établissements qui n'ont pas de but lucratif et qui forment tout de même 77 000 étudiants chaque année, en pesant faiblement sur son budget⁽²⁾ et en s'efforçant d'atteindre des objectifs négociés avec l'État.

À défaut de pouvoir, à court terme, rétablir le niveau antérieur des subventions, il serait souhaitable que l'État reste attentif à l'évolution de la situation financière de ces établissements et, en pratique, n'attende pas le mois de septembre de l'année en cours pour les informer du montant des subventions qui leur seront effectivement versées.

C. LE PILOTAGE DES MOYENS ALLOUÉS PAR L'ÉTAT AUX UNIVERSITÉS DOIT GAGNER EN LISIBILITÉ ET EN COHÉRENCE

L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par le Rapporteur spécial s'accordent à déplorer l'éparpillement des crédits qui, de manière directe ou indirecte, contribuent à assurer le fonctionnement de l'enseignement supérieur et, tout particulièrement, des établissements universitaires. Pourtant, si les diverses universités peuvent, au plus près de réalités qu'elles connaissent, élaborer des stratégies propres pour améliorer leur gestion et renforcer leurs performances,

(1) Représentants de l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI), de la Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC), de l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholiques (UDESCA) et de l'Union des nouvelles facultés libres (UNFL).

(2) Sur la base des crédits prévus en 2012, la subvention annuelle de l'État à ces établissements représente moins de 1 200 euros par étudiant.

elles ont toutes pour mission fondamentale de contribuer à former la jeunesse de notre pays pour lui permettre de réussir individuellement et collectivement, dans l'ensemble des domaines de la vie économique et sociale.

Il serait donc cohérent et « lisible », pour le législateur comme pour le citoyen, de regrouper en un seul et même programme budgétaire l'ensemble des crédits de l'État qui contribuent à cette ambition nationale.

Or, comme le Rapporteur spécial le rappelait précédemment, tous les crédits dont bénéficient les établissements d'enseignement supérieur ne sont pas regroupés uniquement au sein du programme *Formations supérieures et recherche universitaire* (programme 150). Ainsi, le suivi des crédits destinés aux classes préparatoires aux grandes écoles et à celles qui forment au brevet de technicien supérieur est éclaté entre la mission *Enseignement scolaire* et le programme 231 de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, et les fonds alloués à l'immobilier universitaire font appel aux ressources d'une multitude de partenaires, notamment dans le cadre du « plan Campus » et des contrats de projets État-régions (CPER).

En outre, la destination réelle des dépenses mentionnées dans les différentes actions du programme 150 reste souvent difficile à établir précisément, en particulier s'agissant de la masse salariale des enseignants-chercheurs. Comme la Cour des comptes l'a déjà souligné dans son analyse de l'exécution du budget 2012, « *les plafonds d'emplois, souvent surcalibrés, ne constituent pas un outil de pilotage efficace* », et la lisibilité du budget correspondant est affectée par « *l'impossibilité de suivre précisément le niveau réel de consommation du plafond de masse salariale* » de l'État.

Le collectif *Sauvons l'Université* et le SNESUP, lors de leurs auditions par le Rapporteur spécial, ont souligné que, pour les universités ayant accédé à l'autonomie, l'allocation des moyens ne reposait pas réellement sur les critères d'activité et de performance prévus dans le cadre du système de répartition SYMPA ⁽¹⁾ mis en œuvre à partir de 2009. En pratique, la masse salariale des établissements, qui représente 70 à 80 % de leurs dépenses, dépend davantage de leur situation historique. Or, celle-ci constitue un critère contestable et ne favorise ni une gestion efficiente, ni un rééquilibrage des dotations en fonction des besoins réels des établissements.

Selon ces mêmes sources, les universités ayant bénéficié pour 2013 d'un soutien complémentaire de l'État, spécialement destiné à créer des emplois supplémentaires, n'ont conclu avec l'État le contrat pédagogique prévu que lorsqu'un projet précis avait été identifié pour ces emplois. La recherche d'équilibre budgétaire aurait, au contraire, conduit certaines universités à affecter ces crédits supplémentaires à des dépenses de fonctionnement, plutôt qu'à la création des emplois qui avait été annoncée : les postes nouvellement attribués auraient alors été immédiatement gelés. De même, le Rapporteur spécial a constaté

(1) *Système d'allocation des moyens à l'activité et à la performance (SYMPA).*

que le ministère dépendait des informations transmises par les universités passées au régime RCE, et de ce fait n'était pas réellement en mesure de **contrôler l'évolution de la répartition des emplois** dans chacune d'entre elles, y compris pour les nouveaux emplois prévus. Cette situation, encore aggravée par l'imprévisibilité de l'évolution des dépenses des établissements qui ne disposent pas des outils de gestion adéquats, place l'État dans une position paradoxale : il vient en aide à des universités, en principe autonomes, qui ne parviennent pas à résoudre par elles-mêmes certaines situations de sous-encadrement, sans pouvoir ensuite vérifier le respect des engagements pris en termes de créations d'emplois. Il en résulte un aléa moral et une certaine impuissance publique, puisque le ministère est placé devant le fait accompli des choix finalement effectués par les universités et n'est pas en mesure d'informer pleinement et rapidement le Parlement de l'utilisation de certains crédits et de l'évolution de l'emploi dans les établissements.

Le Rapporteur spécial appelle à revoir cette organisation des financements accordés par l'État aux universités ayant accédé à l'autonomie et à renforcer le contrôle de leur gestion, qui nécessite une « remontée » régulière et fiable des informations au ministère concernant leurs dépenses et leurs effectifs. Un important effort s'impose, à l'avenir, pour assurer davantage de transparence et permettre, ainsi, aux pouvoirs publics de contrôler efficacement, dans la durée, l'utilisation des crédits affectés aux établissements d'enseignement supérieur.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Geneviève Fioraso, Ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de la commission élargie du 24 octobre 2013 à 15 heures ⁽¹⁾, la commission des Finances examine les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.

*Suivant l'avis favorable de M Alain Claeys, Rapporteur spécial pour les crédits de la recherche et de M. Thierry Mandon, Rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante, la Commission **adopte** les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

*
* *

(1) Le compte rendu de la commission élargie peut être consulté sur le site internet de l'Assemblée nationale à l'adresse : http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2014/commissions_elargies/

ANNEXE 1 :

**SUBVENTIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT EN 2012
AUX UNIVERSITÉS AYANT ACCÉDÉ À L'AUTONOMIE**

Universités à dominante scientifique ou de santé

| Nom de l'établissement | Subventions notifiées en 2012 ⁽¹⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Plafond d'emplois État notifié en 2012 <i>(en ETPT)</i> | Nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2011-2012 |
|------------------------|--|--|--|
| Aix-Marseille | 477 | 6 741 | 62 905 |
| Bordeaux 1 | 119,2 | 1 674 | 9 401 |
| Bordeaux 2 | 115,3 | 1 666 | 17 649 |
| Grenoble 1 | 210,5 | 2 975 | 15 172 |
| Lille 1 | 187,4 | 2 549 | 19 397 |
| Lorraine | 442,6 | 6 027 | 51 720 |
| Lyon 1 | 282,3 | 4 053 | 32 784 |
| Montpellier 2 | 156 | 2 218 | 15 211 |
| Paris 11 | 274,3 | 4 058 | 27 289 |
| Paris 5 | 231,3 | 3 274 | 31 794 |
| Paris 6 | 345,9 | 5 358 | 31 372 |
| Paris 7 | 252,6 | 3 457 | 24 901 |
| Rennes 1 | 195,6 | 2 803 | 25 892 |
| Strasbourg | 318,9 | 4 609 | 43 076 |
| Toulouse 3 | 276,4 | 3 939 | 27 653 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).*

(1) *Crédits versés dans le cadre des programmes 150 (Formations supérieures et recherche universitaires) et 231 (vie étudiante).*

Universités à dominante lettres ou sciences humaines

| Nom de l'établissement | Subventions notifiées en 2012 ⁽¹⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Plafond d'emplois État notifié en 2012 <i>(en ETPT)</i> | Nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2011-2012 |
|------------------------|--|--|--|
| Bordeaux 3 | 71,2 | 943 | 14 770 |
| Grenoble 3 | 39,4 | 521 | 5 578 |
| Lille 3 | 93,4 | 1 286 | 18 814 |
| Lyon 2 | 105,8 | 1 475 | 27 863 |
| Montpellier 3 | 82,8 | 1 200 | 18 072 |
| Paris 10 | 155,1 | 2 096 | 31 807 |
| Paris 3 | 90 | 1 171 | 17 836 |
| Paris 4 | 132,4 | 1 761 | 20 905 |
| Paris 8 | 111,5 | 1 486 | 22 521 |
| Rennes 2 | 81,8 | 1 138 | 19 478 |
| Toulouse 2 | 143,5 | 2 027 | 22 259 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).*

Universités à dominante droit ou sciences économiques

| Nom de l'établissement | Subventions notifiées en 2012 ⁽²⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Plafond d'emplois État notifié en 2012 <i>(en ETPT)</i> | Nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2011-2012 |
|------------------------|--|--|--|
| Bordeaux 4 | 75,6 | 1 119 | 18 662 |
| Grenoble 2 | 89,4 | 1 222 | 17 417 |
| Lyon 3 | 78,1 | 1 084 | 24 189 |
| Paris 1 | 166,8 | 2 353 | 39 224 |
| Paris 2 | 66 | 889 | 15 371 |
| Toulouse 1 | 76,6 | 944 | 20 276 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).*

(1) *Crédits versés dans le cadre des programmes 150 (Formations supérieures et recherche universitaires) et 231 (vie étudiante).*

(2) *Crédits versés dans le cadre des programmes 150 (Formations supérieures et recherche universitaires) et 231 (vie étudiante).*

Universités pluridisciplinaires avec santé

| Nom de l'établissement | Subventions notifiées en 2012 ⁽¹⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Plafond d'emplois État notifié en 2012 <i>(en ETPT)</i> | Nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2011-2012 |
|------------------------|--|--|--|
| Amiens | 146,7 | 2 037 | 22 757 |
| Angers | 110 | 1 409 | 19 090 |
| Besançon | 157,9 | 2 285 | 19 629 |
| Brest | 137,5 | 1 912 | 16 683 |
| Caen | 178,4 | 2 484 | 23 439 |
| Clermont-Ferrand 1 | 87,8 | 1 107 | 16 909 |
| Dijon | 182,3 | 2 512 | 25 551 |
| Lille 2 | 127,6 | 1 773 | 26 616 |
| Limoges | 112,2 | 1 528 | 13 996 |
| Montpellier 1 | 119,8 | 1 721 | 23 503 |
| Nantes | 231,5 | 3 275 | 33 017 |
| Nice | 181,6 | 2 514 | 25 821 |
| Paris 12 | 184,6 | 2 494 | 26 726 |
| Paris 13 | 136,6 | 1 872 | 21 920 |
| Poitiers | 190,9 | 2 606 | 22 805 |
| Reims | 158,2 | 2 220 | 20 865 |
| Rouen | 168,1 | 2 325 | 24 145 |
| Saint-Etienne | 95 | 1 297 | 16 076 |
| Tours | 148,4 | 2 011 | 22 549 |
| Versailles | 102,7 | 1 329 | 15 420 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).*

(1) *Crédits versés dans le cadre des programmes 150 (Formations supérieures et recherche universitaires) et 231 (vie étudiante).*

Universités pluridisciplinaires sans santé

| Nom de l'établissement | Subventions notifiées en 2012 ⁽¹⁾ <i>(en millions d'euros)</i> | Plafond d'emplois État notifié en 2012 <i>(en ETPT)</i> | Nombre d'étudiants inscrits pour l'année 2011-2012 |
|------------------------|--|--|--|
| Artois | 101,4 | 1 481 | 10 818 |
| Avignon | 44 | 587 | 6 636 |
| Bretagne Sud | 57 | 750 | 8 487 |
| Cergy-Pontoise | 116,1 | 1 555 | 13 846 |
| Chambéry | 81,7 | 1 039 | 11 890 |
| Clermont-Ferrand 2 | 132 | 1 812 | 14 578 |
| Évry | 64,2 | 923 | 9 685 |
| La Rochelle | 54,5 | 716 | 7 528 |
| Le Havre | 57 | 733 | 6 895 |
| Le Mans | 65,4 | 867 | 10 258 |
| Littoral Côte d'Opale | 66 | 910 | 10 145 |
| Marne-la-Vallée | 68,7 | 905 | 10 691 |
| Mulhouse | 67,8 | 891 | 7 754 |
| Nîmes | 12,4 | 132 | 3 362 |
| Nouvelle-Calédonie | 22,8 | 196 | 2 392 |
| Orléans | 130,3 | 1 802 | 14 433 |
| Pau | 84,9 | 1 111 | 11 437 |
| Perpignan | 53,5 | 714 | 8 782 |
| Toulon | 62 | 779 | 9 056 |
| Valenciennes | 79,7 | 1 161 | 10 051 |

Source : *Projet de loi de finances pour 2014 (projet annuel de performances).*

(1) *Crédits versés dans le cadre des programmes 150 (Formations supérieures et recherche universitaires) et 231 (vie étudiante).*

ANNEXE 2 :

LISTE DES AUDITIONS EFFECTUÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche

- M. Emmanuel Giannesini, directeur adjoint du cabinet de la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche
- M. Guillaume Gaubert, directeur des affaires financières
- M. Thierry Bergeonneau, sous-directeur du budget de la recherche et de l'enseignement supérieur

Union nationale des étudiants de France (UNEF)

- Mme Laure Delair, vice-présidente de l'UNEF
- M. William Martinet, responsable des questions universitaires à l'UNEF

Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP)

- M. Marc Neveu, co-secrétaire général du SNESUP
- M. Marc Champesme, secrétaire national du SNESUP

Collectif *Sauvons l'Université*

- Mme Christine Noille, présidente du collectif, professeur à l'université à l'université Stendhal Grenoble 3
- M. Jean-Marie Maillard, porte-parole du collectif, docteur en physique à l'université Paris 6
- M. Michel Carpentier, maître de conférences à l'université Paris 6

Conférence des grandes écoles (CGE)

– M. Philippe Jamet, président de la CGE, directeur de l'École nationale supérieure des Mines (Saint-Étienne)

– M. Philippe Aliphat, délégué général de la CGE

Conférence des présidents d'universités (CPU)

– M. Jean-Loup Salzman, président de la CPU

– Mme Sibylle Rochas, chargée de mission pour les moyens et les personnels

– M. Michel Dellacasagrande, consultant

– M. Karl Stoeckel, chargé des relations parlementaires

– M. Florent Olivier, chargé des relations parlementaires

Assemblée des directeurs d'IUT (ADIUT) et Union nationale des présidents d'IUT (INPIUT)

– M. Guillaume Bordry, président de l'ADIUT

– M. Éric de Saint Léger, vice-président de l'ADIUT

– M. Jean-Paul Vidal, président de l'UNPIUT

– M. Jean-Claude Haranger, vice-président de l'UNPIUT

Chambres de commerce et d'industrie (CCI France)

– M. Pierre-Antoine Gailly, président du CCI Paris Île-de-France et vice-président du CCI France

– M. Jérôme Pardigon, directeur des relations institutionnelles du CCI France

– M. Hervé Demazure, chargé de mission à la direction de la formation du CCI France

Fédération de l'enseignement supérieur associatif

– Mme Séverine Messier, déléguée générale de l'Union des grandes écoles indépendantes

– M. Jean-Philippe Ammeux, président de la Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres

– M. Philippe Bordeyne, président de l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholiques

– M. Michel Boyancé, président de l'Union des nouvelles facultés libres

Fondation de coopération scientifique du Campus Paris Saclay

– M. Dominique Vernay, président de la fondation de coopération scientifique