



N° 4125

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2016.

## 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 2017** (n° 4061),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,  
Rapporteuse Générale  
Députée

---

**ANNEXE N° 38**

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

**ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Rapporteur spécial : M. François ANDRÉ

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. UN EFFORT AMPLIFIÉ POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b> .....	7
A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 2,6 % .....	7
1. Cent millions d'euros supplémentaires pour l'accueil des étudiants .....	7
2. Engagement tenu sur la création de 5 000 postes supplémentaires en cinq ans .....	12
B. UN EFFORT À POURSUIVRE AU-DELÀ DE 2017 POUR FAIRE FACE À L'AFFLUX DE NOUVEAUX ÉTUDIANTS .....	15
C. PRÉSENTATION DU PROGRAMME PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES .....	20
1. Les opérateurs bénéficient de 95 % des crédits du programme .....	21
a. 11 milliards d'euros sont consacrés à la masse salariale des opérateurs .....	22
b. Les subventions incluent des crédits de fonctionnement et d'accompagnement ...	25
c. Des dotations en fonds propres en diminution .....	26
2. La baisse des dépenses de fonctionnement l'État se poursuit, celles de personnel repartent à la hausse .....	26
a. Les dépenses de personnel .....	26
b. Les dépenses de fonctionnement .....	27
3. Un effort d'investissement à maintenir en matière immobilière .....	27
a. Les crédits de l'action 14 Immobilier .....	28
b. Pour une reprise de la dévolution de leur patrimoine immobilier aux universités ..	30
4. Les subventions aux établissements d'enseignement privés .....	35
D. LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS TÉMOIGNE D'UNE AUTONOMIE DE PLUS EN PLUS MAÎTRISÉE .....	38
<b>II. LE PROGRAMME 231 : UNE NOUVELLE AUGMENTATION FORTE DES AIDES AUX ÉTUDIANTS</b> .....	41
1. La forte hausse du budget des aides directes aux étudiants sera-t-elle suffisante ? .....	43
a. Les bourses sur critères sociaux .....	43
b. L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE) .....	44
c. Les aides au mérite .....	46
d. Les aides à la mobilité internationale .....	46
e. Le dispositif des aides spécifiques .....	46
f. Les prêts garantis par l'État .....	47

2. Le rétablissement des crédits destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires.....	48
3. Les dépenses d'investissement de l'État sont conformes aux engagements des CPER.....	50
4. Les crédits consacrés à la santé des étudiants et aux activités associatives, culturelles et sportives sont maintenus.....	51
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	53
<b>ANNEXE N° 1 : EFFECTIFS ÉTUDIANTS DANS LES PRINCIPALES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR</b> .....	55
<b>ANNEXE N° 2 : PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	56

L'article 49 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2016, 90 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

## INTRODUCTION

Le dernier budget de la législature est l'occasion pour le Rapporteur spécial de jeter un regard rétrospectif sur les évolutions qui ont marqué le paysage de l'enseignement supérieur depuis cinq ans.

Au-delà des évolutions institutionnelles, avec le développement de la politique de site, renforcée par les investissements d'avenir, cette législature aura été marquée par l'augmentation du nombre d'étudiants, particulièrement forte depuis la rentrée 2013. Ainsi, tous établissements confondus, 200 000 étudiants supplémentaires ont été accueillis entre la rentrée 2011 et la rentrée 2015. Pour la rentrée 2016, le nombre d'étudiants est estimé à 2 596 800, dont 1 550 300 inscrits dans les universités (hors IUT).

Cette augmentation des effectifs n'est pas seulement un effet mécanique de la dynamique naturelle de la population. Elle témoigne aussi d'une propension croissante des bacheliers à poursuivre des études supérieures. Quelles que soient leurs motivations – la situation du marché de l'emploi est certainement un facteur d'explication parmi d'autres –, le Rapporteur spécial voudrait souligner à quel point cette massification de l'enseignement supérieur constitue une bonne nouvelle et un défi enthousiasmant pour notre pays et pour sa jeunesse. La proportion de diplômés de l'enseignement supérieur parmi les 25-34 ans (45 %) est déjà plus élevée en France que la moyenne des pays de l'OCDE et des pays européens ; notre objectif collectif doit être d'améliorer encore ce résultat.

Écrire cela ne revient pas à sous-estimer les difficultés que cette arrivée massive d'étudiants depuis 2013 a posées aux établissements d'enseignement supérieur, ni les efforts qu'ils ont consentis, ainsi que leurs personnels et les étudiants eux-mêmes, pour rendre cette massification possible. Les besoins financiers sont réels, mais il ne saurait être question d'exclure une partie de la jeunesse de l'accès à l'enseignement supérieur pour des questions budgétaires ou au nom d'un élitisme dévoyé.

Notre système d'enseignement supérieur a besoin, à l'évidence, de moyens supplémentaires, mais il ne faut pas souligner que, dans un contexte très contraint, le budget des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*, a été protégé tout au long de la législature. Tout en contribuant à l'effort de redressement des comptes publics, le budget de l'enseignement supérieur sera resté prioritaire pendant cinq ans.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231 DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	PLF 2017	Évolution 2017/2012	Évolution 2017/2012 en %
<b>Formations supérieures et recherche universitaire</b>	12 511	12 753	12 793	12 788	12 893	13 229	+ 718	+ 6 %
<b>Vie étudiante</b>	2 169	2 325	2 456	2 498	2 487	2 722	+ 553	+ 26 %
<b>Total</b>	<b>14 680</b>	<b>15 078</b>	<b>15 249</b>	<b>15 286</b>	<b>15 380</b>	<b>15 951</b>	<b>+ 1 271</b>	<b>+ 9 %</b>

Source : lois de finances pour les années 2012 à 2016, projet de loi de finances pour 2017.

Entre la loi de finances pour 2012 et le projet de loi de finances pour 2017, ce budget aura augmenté de plus de 1,2 milliard d'euros, avec un effort particulièrement significatif en 2017. On pourra juger cette augmentation trop lente, mais elle aura été constante, aussi bien du point de vue des crédits votés en lois de finances que de celui des crédits exécutés jusqu'à l'année 2015, dernier exercice achevé.

Les crédits inscrits au programme 150 dans le projet de loi de finances pour 2017 augmentent de près de 336 millions d'euros – dont 100 millions d'euros destinés à aider les établissements à faire face à l'augmentation du nombre d'étudiants – et ceux du programme 231 de 235 millions d'euros.

L'engagement de la majorité pour améliorer la situation des étudiants aura été fort et constant pendant cinq ans. La réforme des bourses sur critères sociaux, engagée en 2013 avec la création de deux nouveaux échelons et parachevée à la rentrée 2016 avec la fusion des échelons 0 et 0 bis, a ainsi permis à un plus grand nombre d'étudiants de bénéficier de bourses plus élevées. Le nombre de bénéficiaires de bourses sur critères sociaux est passé de 630 000 à la rentrée 2012 à 694 000 à la rentrée 2016, et le montant maximum de bourse de 4 600 à 5 551 euros. Pour préserver le pouvoir d'achat des étudiants, le montant des bourses aura été revalorisé tous les ans depuis 2012 (0,8 % en 2013, 0,7 % en 2014 et 0,1 % en 2015 et 2016).

Pour compléter ce dispositif, une nouvelle aide a été créée à la rentrée 2016, l'aide à la recherche du premier emploi, pour accompagner financièrement les étudiants dans la période d'insertion professionnelle qui sépare la sortie des études et l'accès au premier emploi.

Enfin, le plan « 40 000 » logements a permis d'accélérer le rythme de création de logements à destination des étudiants, dont le logement est le premier poste de dépense.

## I. UN EFFORT AMPLIFIÉ POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

### A. DES CRÉDITS EN AUGMENTATION DE 2,6 %

#### 1. Cent millions d'euros supplémentaires pour l'accueil des étudiants

● Après avoir été sanctuarisés au cours des deux exercices précédents, les crédits du programme 150 augmentent sensiblement pour 2017, de 260 millions d'euros (+ 2 %) en autorisations d'engagement et 336 millions d'euros (+ 2,6 %) en crédits de paiement, pour atteindre 13,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 13,2 milliards d'euros en crédits de paiement.

Cette augmentation permettra, d'une part, de compenser le coût de mesures décidées par l'État et, d'autre part, de donner aux établissements d'enseignement supérieur des moyens supplémentaires, financiers et en personnel, pour accompagner la forte croissance du nombre d'étudiants. Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit ainsi la prise en charge :

– du **financement par l'État de la revalorisation du point d'indice** de la fonction publique, dont le coût est estimé à 117,2 millions d'euros pour 2017, ainsi que la montée en puissance du **dispositif d'amélioration des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations** (PPCR), pour 59,4 millions d'euros ;

– de la poursuite du dispositif de **titularisation des personnels contractuels** engagé dans le cadre de la loi « Sauvadet »<sup>(1)</sup>, pour 10 millions d'euros ;

– de l'augmentation de la **dotación versée aux établissements d'enseignement supérieur pour compenser l'exonération des droits d'inscription** dont bénéficient les étudiants boursiers, dite « compensation boursière », pour 13 millions d'euros ;

– des **crédits de masse salariale correspondant aux 950 emplois** dont le schéma d'emplois prévoit la création dans les établissements d'enseignement supérieur, pour 58,9 millions d'euros ;

– enfin, ce qui constitue la particularité de ce projet de loi de finances par rapport aux précédents, d'une **augmentation des moyens des établissements de 100 millions d'euros pour faire face à l'augmentation de la démographie étudiante**, particulièrement dynamique depuis 2013 (*cf. infra*), et améliorer le taux d'encadrement des étudiants.

---

(1) 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.

• La répartition de ces 100 millions d’euros supplémentaires entre les établissements n’est pas encore arrêtée. Selon les indications fournies au Rapporteur spécial, les principes pourraient être les suivants :

– répartition entre les grandes catégories d’établissements (universités, grandes écoles, instituts d’études politiques, autres établissements, *etc.*) en fonction de leur part dans le total des subventions pour charges de service public ;

– répartition entre établissements en fonction de l’analyse de l’évolution du nombre d’étudiants au cours des trois dernières années, avec une pondération par la taille de l’établissement. Pour les universités, à la demande de la Conférence des présidents d’universités (CPU), chaque établissement pourrait se voir garantir un montant minimal de 200 000 euros, quelle qu’ait été son évolution démographique.

**Cette mesure de rattrapage, dont le Rapporteur spécial est bien conscient qu’elle ne constitue qu’une première étape de l’effort à réaliser, est particulièrement bienvenue** pour aider des établissements qui ont consenti des efforts importants ces dernières années pour accueillir toujours plus d’étudiants avec un budget largement obéré par l’augmentation spontanée de la masse salariale.

Elle l’est d’autant plus que les moyens supplémentaires accordés à l’enseignement supérieur ces dernières années ont le plus souvent été des moyens extrabudgétaires, en particulier avec le programme d’investissements d’avenir (PIA). Or, si la promotion de l’excellence est nécessaire, il est important de « tenir les deux bouts de la chaîne », c’est-à-dire à la fois de favoriser l’excellence et la visibilité des établissements français à l’international et d’accompagner la massification de l’enseignement supérieur. Les établissements dont l’activité est plus tournée vers la formation initiale que vers la recherche ont peu bénéficié des investissements d’avenir. De plus, l’arrêt, au printemps 2016, des initiatives d’excellence (IDEX) de Toulouse et Sorbonne Paris Cité, ainsi que la prolongation de la période probatoire pour trois autres (Paris Sciences et Lettres, Sorbonne Universités et Université Paris Saclay) est venu rappeler, s’il en était besoin, le caractère de financement su projets des dotations issues des investissements d’avenir.

• L’augmentation des moyens accordés aux établissements d’enseignement supérieur, d’environ 380 millions d’euros si l’on prend en compte les crédits de titre 2 et les crédits de titre 3, excède l’augmentation globale des crédits du programme 150. **Elle est permise par une baisse des crédits consacrés à l’immobilier.** L’action 14 est en effet la seule dont les crédits diminuent, de 8 % en autorisations d’engagement et 2,5 % en crédits de paiement (*cf. infra*). **Même si cette baisse est en grande partie permise par la baisse des financements consacrés à la réhabilitation du campus de Jussieu, le Rapporteur spécial appelle à la vigilance sur ce point.** Les besoins en matière d’immobilier universitaire sont très importants, comme notre collègue Anne-Christine Lang<sup>(1)</sup> l’avait analysé l’an dernier, et ils appellent un effort soutenu et régulier.

---

(1) Mme Anne-Christine Lang, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2016, *Assemblée nationale, XIVe législature, n° 3111, tome IX, 8 octobre 2015.*

**PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS  
DU PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE**

*(en euros)*

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	PLF 2017	Évolution en %	LFI 2016	PLF 2017	Évolution en %
<b>01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence</b>	2 969 617 970	3 127 997 204	+ 5,33	2 969 617 970	3 127 997 204	+ 5,33
<b>02 Formation initiale et continue de niveau master</b>	2 414 785 972	2 507 190 044	+ 3,83	2 414 785 972	2 507 190 044	+ 3,83
<b>03 Formation initiale et continue de niveau doctorat</b>	354 231 935	366 070 727	+ 3,34	354 231 935	366 070 727	+ 3,34
<b>04 Établissements d'enseignement privés</b>	78 915 852	78 895 852	- 0,03	78 915 852	78 895 852	- 0,03
<b>05 Bibliothèques et documentation</b>	436 909 567	445 648 048	+ 2,00	436 909 567	445 648 048	+ 2,00
<b>13 Diffusion des savoirs et musées</b>	103 713 998	115 778 204	+ 11,63	103 713 998	115 778 204	+ 11,63
<b>14 Immobilier</b>	1 297 307 283	1 191 095 316	- 8,19	1 183 273 545	1 153 525 156	- 2,51
<b>15 Pilotage et support du programme</b>	1 519 956 557	1 536 992 442	+ 1,12	1 519 956 557	1 536 992 442	+ 1,12
<b>17 Recherche</b>	3 831 688 895	3 896 769 728	+ 1,70	3 831 688 895	3 896 769 728	+ 1,70
<b>Total</b>	<b>13 007 128 029</b>	<b>13 266 437 565</b>	<b>+ 1,99</b>	<b>12 893 094 291</b>	<b>13 228 867 405</b>	<b>+ 2,60</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les crédits demandés pour l'action 1 *Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence* augmentent de près de 160 millions d'euros, en cohérence avec la priorité accordée à la réussite en licence et avec les moyens supplémentaires accordés pour l'accueil des nouveaux étudiants. Ces moyens supplémentaires se retrouvent aussi dans les crédits programmés pour les actions 2 *Formation initiale et continue de niveau master* et 3 *Formation initiale et continue de niveau doctorat*.

Les crédits de l'action 13 *Diffusion des savoirs et musées*, qui représentent moins de 1 % des crédits du programme, augmentent de près de 12 % dans le projet de loi de finances pour 2017 par rapport à la loi de finances pour 2016. Cette augmentation est notamment due à l'augmentation de la subvention pour charges de service public accordée au Muséum national d'histoire naturelle, qui atteint 18,1 millions d'euros, dont 9 millions d'euros pour assurer l'équilibre du Muséum, et plus particulièrement celui du parc zoologique. La diminution de la fréquentation depuis les attentats de novembre 2015, accentuée par un

printemps 2016 particulièrement pluvieux, place le Muséum dans une situation difficile, qui devrait se traduire par un résultat déficitaire en 2016. Selon les informations fournies au Rapporteur spécial par la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle lors de son audition, la baisse de la fréquentation conduirait à une diminution des recettes de l'ordre de 4 millions d'euros.

Enfin, les crédits de l'action 5 *Bibliothèques et documentation* progressent de 2 %. Cette augmentation permet en particulier d'attribuer 2,5 millions d'euros au plan « bibliothèques ouvertes + », lancé dans le cadre du plan national de vie étudiante afin d'augmenter les plages d'ouverture des bibliothèques universitaires. Il s'agit de développer l'ouverture en semaine de 10 à 22 heures, le samedi et le dimanche après-midi, ainsi que l'accès pendant les périodes de révisions, sur chaque site universitaire, par la recherche de synergie entre établissements et de partenariats avec d'autres acteurs locaux comme les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) et les bibliothèques municipales. Dans le cadre d'un premier appel à projets lancé au printemps 2016, vingt et un dossiers ont déjà été retenus, qui bénéficient dès la rentrée 2016 de 780 000 euros (soit 1,52 million d'euros en année pleine). Un deuxième appel à projets sera lancé à l'automne. Le plan finance à la fois des moyens humains (embauche de contractuels étudiants et d'agents de sécurité, emplois de coordinateurs au sein des regroupements d'établissements) et matériels (accès badgés, prêts automatisés).

● Les crédits du programme 150 ne représentent pas l'intégralité de l'effort de l'État en faveur de l'enseignement supérieur. Outre des financements extrabudgétaires importants dans le cadre du programme des investissements d'avenir et du plan Campus, l'enseignement supérieur bénéficie de crédits d'autres programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, ainsi que de ceux d'autres missions.

Dans le présent projet loi de finances, les crédits de paiement programmés au sein de la mission *Enseignement scolaire* pour les sections de techniciens supérieurs (STS) et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) s'élèvent à 2,1 milliards d'euros pour l'enseignement public (programme 141) et 282 millions d'euros pour l'enseignement privé (programme 139).

Deux autres programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* comportent également des crédits destinés au financement de l'enseignement supérieur : le programme 142 pour l'enseignement supérieur agricole (304 millions d'euros) et le programme 192 pour les financements apportés aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche placés sous la tutelle du ministre de l'économie (324 millions d'euros).

Enfin, d'autres missions portent les crédits des établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres ministères comme ceux de la défense et de la culture.

### Les grands axes du PIA 3 pour l'enseignement supérieur

Les moyens budgétaires consacrés à l'enseignement supérieur seront complétés par le lancement d'un troisième programme d'investissements d'avenir (PIA), qui fait l'objet depuis cette année d'une mission spécifique dans le projet de loi de finances. Sur les 10 milliards d'euros prévus pour ce plan, 5,9 milliards sont destinés à l'enseignement (scolaire et supérieur), à la recherche et à la valorisation de la recherche.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement l'enseignement supérieur, les moyens du PIA seront distribués sous forme de dotations décennales (versements réguliers sur dix ans) en remplacement des dotations non consommables auxquelles il a été recouru avec les PIA1 et 2, les taux d'intérêts actuels rendant cette solution inadaptée.

Trois priorités ont été définies, en cohérence avec les orientations de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) :

– les nouveaux cursus à l'université (250 millions d'euros de dotations décennales). Le PIA soutiendra des expérimentations de diversification des parcours en licence – pouvant conduire à une réorganisation profonde des parcours, des méthodes et des rythmes d'apprentissage – pour améliorer la réussite des étudiants en premier cycle, d'une part, et le développement de l'offre universitaire de formation professionnelle afin de construire l'université de la formation tout au long de la vie, d'autre part. Il s'agit pour ce dernier point de permettre à chacun de facilement revenir se former à l'université, ce qui implique de la flexibilité dans les parcours de formation et une ouverture vers le monde du travail pour répondre aux attentes des entreprises et aux besoins de qualification ;

– la constitution d'écoles universitaires de recherche (300 millions d'euros de dotations décennales), réunissant laboratoires, masters et doctorats, sur le modèle des *graduate schools* connues à l'étranger. Cette action offre à chaque site universitaire la possibilité de renforcer l'impact et l'attractivité internationale de sa recherche. Elle a donc une dimension territoriale qui faisait défaut aux deux premiers PIA. Si une école universitaire de recherche peut constituer un projet totalement nouveau, elle peut aussi s'appuyer sur un LABEX ou un EQUIPEX existant et développer des masters et doctorats internationaux dans les thématiques concernées. Elle serait ainsi une source de simplification pour le paysage français de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

– le soutien des grandes universités de recherche (700 millions d'euros de dotations décennales). Cette action vise à consolider l'effort de sélection et de structuration des sites conduit avec les PIA 1 et 2 par le biais de démarches plus ciblées. Elle doit encourager les IDEX et ISITE à bâtir des stratégies plus intégrées dans des domaines cruciaux pour l'attractivité internationale : stratégie scientifique, stratégie de formations attractives, stratégie RH et stratégie d'alliances, nationales et internationales.

**Si le Rapporteur spécial approuve les orientations de ce troisième PIA, en particulier l'expérimentation sur les nouveaux cursus à l'université, il insiste sur le fait que ces dotations ne doivent pas se substituer aux crédits budgétaires.**

## **2. Engagement tenu sur la création de 5 000 postes supplémentaires en cinq ans**

Le projet de loi de finances pour 2017 concrétise l'engagement pris par le Président de la République en 2012 de créer 5 000 emplois supplémentaires dans l'enseignement supérieur sur la durée du quinquennat.

Le schéma d'emploi pour 2017 confirme en effet la création de 1 000 emplois supplémentaires pour le dernier budget de la législature. Les modalités de répartition de ces 1 000 emplois seront les mêmes que lors des exercices précédents, c'est-à-dire 65 % au titre du rééquilibrage des dotations entre établissements et 35 % à travers les contrats de sites. Les nouveaux emplois sont répartis selon les résultats des modèles d'allocation de moyens aux établissements (SYMPA pour les universités et MODAL pour les grandes écoles), au prorata du nombre d'emplois manquant d'après le modèle, c'est-à-dire uniquement aux établissements enregistrant un écart négatif à la moyenne.

La rénovation du système d'allocation des moyens, lancée en 2013, n'a toujours pas abouti pour ce qui concerne les universités. Le modèle SYMPA est actualisé à la marge pour prendre en compte l'évolution des effectifs et du nombre d'étudiants boursiers. Il n'est plus utilisé que pour la répartition des 1 000 emplois supplémentaires chaque année. Sa rénovation est rendue difficile par l'absence de moyens supplémentaires non fléchés. Les moyens supplémentaires dégagés ces dernières années l'ont été pour le financement des emplois supplémentaires ou, dans ce budget, pour l'accompagnement de l'augmentation de la population étudiante. Or toute réforme fait des gagnants et des perdants et, en l'absence de moyens supplémentaires, certains établissements risqueraient de voir leur dotation baisser en valeur absolue.

Pour 2017, sur les 1 000 nouveaux emplois, 540 seront créés au titre du rééquilibrage des dotations et 440 au titre des contrats et politiques de site. Les vingt emplois restant sont destinés à l'enseignement agricole.

En termes de catégories, les 950 <sup>(1)</sup> emplois créés dans les établissements d'enseignement supérieur devraient être répartis entre 556 emplois d'enseignants chercheurs, 313 emplois de personnels administratifs et 81 emplois de professeurs agrégés.

4 000 emplois ont déjà été créés entre 2013 et 2016. Selon les informations communiquées par le ministère, ils ont été répartis de la façon suivante :

---

*(1) Une provision de 50 ETPT est constituée sur le titre 2 au titre des emplois qui pourraient être alloués à des établissements accédant aux responsabilités et compétences élargies.*

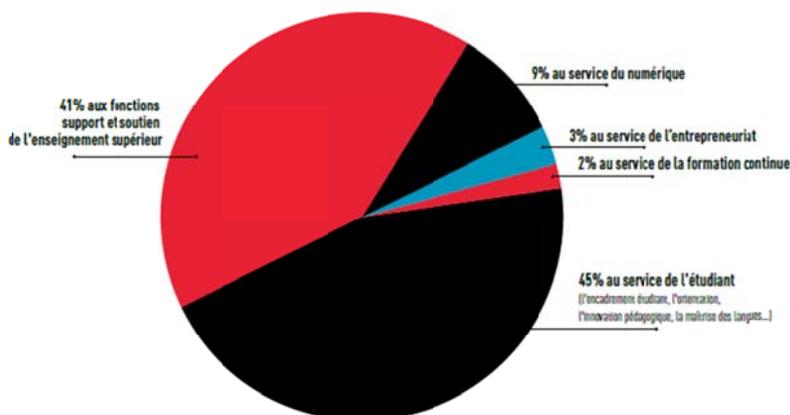
### RÉPARTITION DES 4 000 EMPLOIS CRÉÉS DEPUIS 2013 PAR TYPE D'ÉTABLISSEMENT

Universités	Écoles d'ingénieurs	Instituts d'études politiques	Communautés d'universités et établissements	Établissements spécifiques <sup>(1)</sup>	Total
3 087	187	50	376	300	4 000

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2 551 de ces emplois (64 %) ont été affectés au titre du rééquilibrage des dotations entre établissements.

### RÉPARTITION DES 4 000 EMPLOIS CRÉÉS DEPUIS 2013 PAR AFFECTATION



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

La création de ces 4 000 postes en lois de finances ne s'est pas traduite par une augmentation à due concurrence des emplois consommés par les opérateurs du programme (cf. *infra*). Rappelons que, dans les établissements autonomes, ce qui est le cas de l'ensemble des universités, les décisions concernant les transformations et créations d'emplois relèvent de la compétence du président ou du directeur d'établissement, dans le respect de la soutenabilité financière (respect du plafond de masse salariale et du plafond d'emplois d'État).

Les employeurs publics en général et les universités en particulier ne saturent généralement pas leur plafond d'emploi. De plus, confrontées après le passage aux responsabilités et compétences élargies à des situations financières difficiles, ainsi qu'à l'augmentation spontanée de leur masse salariale et des coûts des fluides, de nombreuses universités ont gelé des postes pour faire des économies. Ces gels ont pu porter sur les nouveaux postes créés, mais aussi sur des emplois qui se libéraient, par départ en retraite ou pour toute autre raison.

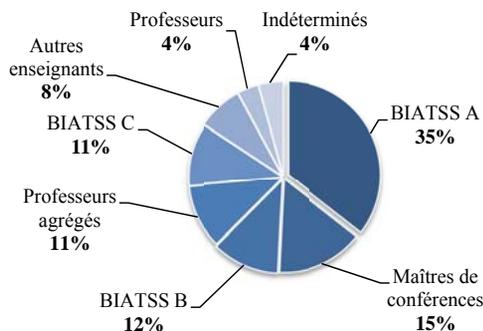
(1) Écoles supérieures d'agriculture, écoles d'architecture, Centre universitaire (CUFR) de Mayotte, Muséum national d'Histoire naturelle, bibliothèque de Strasbourg, Institut national des langues et civilisations orientales.

D'après une enquête réalisée par la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) auprès des établissements, sur 114 établissements ayant participé à l'enquête, représentant plus de 2 889 emplois notifiés, 2 192 emplois avaient donné lieu à des recrutements ou à une publication de postes, soit 76 % des emplois notifiés sur la période. Lors de son audition, le président de la CPU avait évoqué une proportion plus proche de 60 %, tout en concédant qu'il ne disposait pas de données précises. Le Rapporteur spécial estime que le Parlement devrait pouvoir disposer de données plus fiables et exhaustives sur la mise en œuvre des créations de postes autorisées en loi de finances.

En termes de nature d'emplois, l'enquête de la DGESIP montre que 58 % des emplois créés concernent les personnels non enseignants de la filière « bibliothèque, ingénieurs, administratifs, techniciens, social, santé » (BIATSS), contre 38 % pour la filière enseignante (y compris les enseignants-chercheurs). Une partie des créations de postes BIATSS s'explique par l'attribution de postes, dans le cadre de la politique de site, aux communautés d'universités et d'établissements (COMUE) (212 postes sur les 1 000 en 2016). Les COMUE ont majoritairement créé des emplois de personnels administratifs, afin d'accompagner la création et le pilotage de ces nouveaux établissements.

Les emplois attribués aux COMUE sont alloués sur le titre 2 du budget de l'État, les COMUE n'étant pas autonomes. Le Rapporteur spécial estime qu'il est peu cohérent que des établissements autonomes mettent en commun des compétences dans une structure qui, elle, ne l'est pas. C'est pourquoi il estime que **les COMUE ont vocation à accéder aux responsabilités et compétences élargies (RCE), comme les établissements qui les composent**. D'après les informations fournies au Rapporteur lors des auditions, les COMUE pourraient être soumises à une procédure allégée par rapport à celle qui a été appliquée aux universités et aux grandes écoles lors de leur passage aux RCE. Certaines d'entre elles pourraient ainsi accéder aux RCE au début de l'année 2017.

#### RÉPARTITION PAR CATÉGORIE DE PERSONNEL DES 4 000 POSTES CRÉÉS DEPUIS 2013



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

## B. UN EFFORT À POURSUIVRE AU-DELÀ DE 2017 POUR FAIRE FACE À L’AFFLUX DE NOUVEAUX ÉTUDIANTS

D’après les derniers chiffres publiés par l’OCDE <sup>(1)</sup>, qui portent sur l’année 2013, la proportion de la richesse nationale consacrée par la France aux dépenses effectuées au titre des établissements d’enseignement supérieur (1,5 % du PIB) restait légèrement inférieure à la moyenne des pays de l’OCDE (1,6 % du PIB), alors qu’elle est supérieure à la moyenne si l’on prend en compte l’ensemble des établissements d’enseignement, du primaire au supérieur. La France dépense en revanche plus par étudiant que la moyenne des pays de l’OCDE.

Si l’effort français est supérieur à celui de l’Espagne (1,3 %), de l’Allemagne (1,2 %) ou de l’Italie (1 %), il est inférieur à celui de bon nombre de pays d’Europe du nord et, surtout, des États-Unis (2,6 %). Le tableau suivant montre toutefois que, dans le cas des États-Unis, de la Corée ou de l’Australie, l’essentiel de l’effort relève des dépenses privées. Si l’on s’en tient aux seules dépenses publiques, l’effort de la France, dont le modèle est plus égalitaire, est supérieur à la moyenne de l’OCDE.

### DÉPENSES AU TITRE DES ÉTABLISSEMENTS D’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR RAPPORTÉES À LA RICHESSE NATIONALE

(en % du PIB)

Pays	Dépenses publiques	Dépenses privées	Total
États-Unis	1	1,7	2,6
Corée	0,9	1,3	2,3
Finlande	1,7	0,1	1,8
Suède	1,5	0,2	1,7
Pays-Bas	1,2	0,5	1,7
Australie	0,7	1	1,7
Royaume-Uni	1,1	0,8	1,8
<i>Moyenne OCDE</i>	<i>1,1</i>	<i>0,5</i>	<i>1,6</i>
France	1,2	0,3	1,5
Espagne	0,9	0,4	1,3
Irlande	1,1	0	1,2
Italie	0,8	0,2	1

Source : OCDE, *Regards sur l’éducation 2016*.

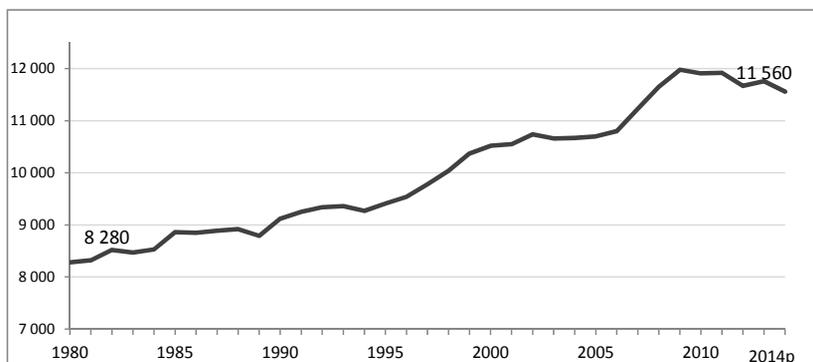
(1) OCDE, *Regards sur l’éducation 2016*.

En 2014, la collectivité nationale (État, collectivités territoriales, entreprises, ménages et autres administrations publiques) a consacré 29,2 milliards d'euros à l'enseignement supérieur. La part de l'État est prépondérante dans ce financement (69 %, dont 62,2 % issus du budget du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche), le reste provenant des collectivités territoriales (10,9 %), des entreprises (9,6 %) et des ménages (8,6 %).

En euros constants, la dépense pour l'enseignement supérieur a été multipliée par 2,6 depuis 1980, soit une hausse moyenne de 2,8 % par an. Malgré cette forte augmentation, la dépense moyenne par étudiant n'a augmenté que de 39,7 %, en raison du doublement des effectifs. De 2006 à 2009, le ralentissement de la croissance des effectifs étudiants, conjugué à une augmentation rapide de la dépense intérieure d'éducation, avait permis une augmentation de la dépense par étudiant de 3,5 % par an en moyenne. En revanche, **depuis 2009, la hausse des effectifs s'est traduite par une baisse de 0,7 % par an de la dépense moyenne par étudiant, qui s'élevait à 11 560 euros <sup>(1)</sup> en 2014.**

#### ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PAR ÉTUDIANT DEPUIS 1980

(en euros, prix 2014)



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques 2016.

La progression des effectifs étudiants se poursuivant, **l'effort exceptionnel consenti en faveur de l'enseignement supérieur dans ce projet de loi de finances est particulièrement bienvenu et devra être poursuivi au cours des prochaines années**, sans préjudice du développement de ressources complémentaires pouvant rendre les budgets des établissements d'enseignement supérieur moins dépendants des subventions de l'État pour le développement de leurs projets.

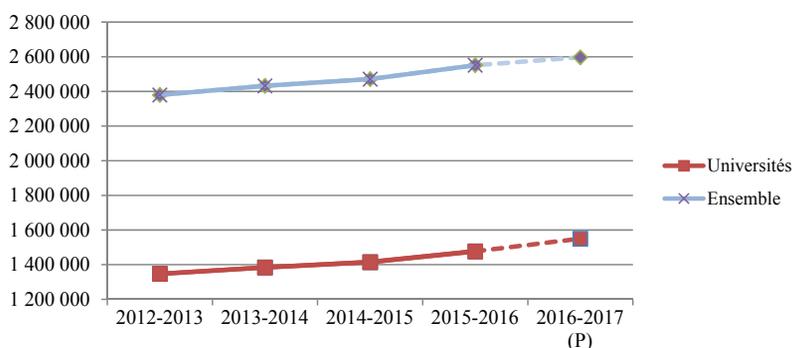
---

(1) Compte non tenu des aides d'ordre fiscal, comme la majoration du quotient familial, ou non directement liées au statut d'étudiant, comme l'allocation logement à caractère social.

Selon les projections <sup>(1)</sup> communiquées au Rapporteur spécial, **les effectifs étudiants devraient encore augmenter d'environ 1,8 % en 2016, soit plus de 45 000 étudiants supplémentaires. La rentrée 2016 serait par conséquent la huitième rentrée consécutive marquée par une croissance des effectifs. Entre 2008 et 2015, la population étudiante a augmenté de 12,3 %.**

La croissance des effectifs s'inscrit dans une tendance de long terme qui constitue un défi pour notre système d'enseignement supérieur et son financement. Ainsi, il ressort d'une étude publiée par le ministère <sup>(2)</sup> que, si les tendances en termes d'orientation, de poursuite d'études et de démographie se prolongeaient, l'enseignement supérieur pourrait rassembler **plus de 2,8 millions d'étudiants en 2024, soit 335 000 étudiants de plus en dix ans**. Entre 2014 et 2024, les universités, hors IUT, accueilleraient plus de 200 000 étudiants supplémentaires, avec des pics correspondant à l'arrivée dans l'enseignement supérieur des classes d'âge nombreuses nées en 2000, 2001 et 2006. Encore ces projections ne prennent-elles pas en compte la mise en œuvre de politiques volontaristes destinées à atteindre l'objectif fixé par la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES) de parvenir à 60 % d'une classe d'âge ayant obtenu un diplôme du supérieur à l'horizon 2025.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS DEPUIS 2012



Source : réponse au questionnaire budgétaire.

À la rentrée 2016, les effectifs devraient augmenter dans l'ensemble des filières. Hors IUT, les universités devraient accueillir environ 32 300 étudiants supplémentaires (hors montée en charge des doubles inscriptions des étudiants en classe préparatoire aux grandes écoles).

(1) Ces prévisions sont fondées sur les résultats provisoires du baccalauréat 2016 et sur des hypothèses de continuité, en niveau et en évolution, par rapport aux tendances récentes en matière de poursuite d'études après le baccalauréat, d'orientation et de réussite dans le supérieur.

(2) Laurent Fauvet, *Projections des effectifs de l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2015 à 2024*, Note d'information enseignement supérieur et recherche n° 16.01, ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, février 2016.

### **Une modification du système admission post-bac (APB) pour améliorer l'orientation des bacheliers**

La plateforme admission post-bac, dispositif de préinscription et d'orientation des bacheliers vers les différentes formations proposées en première année d'études supérieures, a fait l'objet de plusieurs modifications en 2016 afin d'améliorer l'affectation des nouveaux étudiants :

- la création de « vœux groupés » sur les filières en tension (droit, psychologie, STAPS et PACES) permettant, tout en répondant au souhait d'orientation dans une filière donnée, de faire une proposition alternative dans un autre établissement, dans la même filière et au sein de la même académie ;
- des informations supplémentaires pour faciliter les choix d'orientation relatives aux taux de réussite selon les profils d'entrée dans la filière choisie par le candidat, les poursuites d'études, les modalités d'insertion et les salaires ;
- l'obligation pour les bacheliers généraux d'inscrire parmi les vœux un parcours de licence de l'académie qui a une capacité suffisante pour accueillir tous les candidats, afin de limiter le nombre de bacheliers généraux sans propositions de formation supérieure à la rentrée.

Les améliorations de la procédure ont permis de mieux gérer l'afflux de nouveaux étudiants. Cependant, comme l'a souligné la vice-présidente de l'UNEF lors de son audition, si les modifications apportées au portail APB ont permis de résorber quelques difficultés, **la question des capacités d'accueil des universités reste un vrai problème**. Le syndicat étudiant a ainsi recensé 37 universités qui déclaraient limiter les inscriptions dans au moins une filière.

**Pour l'année universitaire 2015-2016, dernière année pour laquelle les chiffres officiels sont connus, 2 551 000 étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, ce qui représente une augmentation de 3,2 % par rapport à l'année précédente**<sup>(1)</sup>. Sans les doubles inscriptions résultant de la mise en œuvre progressive de la double inscription obligatoire des étudiants en classe préparatoire aux grandes écoles (CPGE) à l'université, l'augmentation est de 2,5 % (+ 61 000 étudiants). Cette augmentation est encore supérieure à la prévision qui avait été faite il y a un an.

Après deux années de stagnation, la croissance des effectifs a repris dans l'enseignement privé (450 000 étudiants, soit 17,6 % des effectifs), mais ce sont toujours vers les universités que se dirigent prioritairement les étudiants. Depuis trois ans, le rythme de croissance des inscriptions dans l'enseignement public est supérieur ou équivalent à celui observé dans l'enseignement privé alors que, entre 1998 et 2012, l'enseignement privé avait porté l'essentiel de la croissance.

---

(1) La répartition de ces étudiants par type d'établissement et les évolutions annuelles de la population étudiante depuis 2009 figurent en annexe au présent rapport.

➤ *Les étudiants inscrits à l'université*

En 2015-2016, 1 593 200 étudiants étaient inscrits à l'université (+ 2,8 % hors doubles inscriptions), dont 116 000 en IUT (- 0,2 %). La part des universités dans le total des inscriptions atteint 62,5 %.

Les effectifs ont continué à croître en cursus licence (+ 3,4 %) et master (+ 3,2 %), mais baissent à nouveau en cursus doctorat (- 1,6 %). Dans la perspective des objectifs d'augmentation du niveau d'éducation de la jeunesse, l'augmentation des inscriptions en licence, et surtout en master, constitue une bonne nouvelle. La baisse du nombre de doctorants est due à la réduction de la durée moyenne des thèses ; elle n'a pas pour corollaire la baisse du nombre de thèses soutenues.

**EFFECTIFS ÉTUDIANTS DES UNIVERSITÉS PAR CURSUS (HORS IUT ET IUFM)**

(évolution en %)

	2011-2012		2012-2013		2013-2014		2014-2015		2015-2016	
	Effectif	Évol.								
<b>Licence</b>	758 053	+ 1,4	764 451	+ 0,8	784 844	+ 2,7	804 347	+ 2,4	849 631	+ 3,4
<b>Master</b>	512 964	+ 0,1	520 461	+ 1,5	536 412	+ 3,1	548 878	+ 2,3	566 533	+ 3,2
<b>Doctorat</b>	63 875	- 1,2	62 499	- 2,2	61 707	- 1,3	60 661	- 1,7	59 669	- 1,6
<b>Tous cursus</b>	<b>1 334 892</b>	<b>+ 0,8</b>	<b>1 347 411</b>	<b>+ 0,9</b>	<b>1 382 963</b>	<b>+ 2,6</b>	<b>1 413 886</b>	<b>+ 2,2</b>	<b>1 475 833</b>	<b>+ 3,1</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

En termes de disciplines, c'est une nouvelle fois en sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) que l'augmentation est la plus importante (+ 5 %). Les filières lettres-sciences humaines et sociales (+ 4,8 %) et sciences (+ 4,3 %) connaissent également à nouveau une évolution très dynamique. Les effectifs progressent de 1,9 % dans les disciplines de santé, mais ils diminuent en première année commune aux études de santé (PACES).

**EFFECTIFS ÉTUDIANTS DES UNIVERSITÉS PAR GROUPE DISCIPLINAIRE**

	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>Droit</b>	198 442	200 270	204 171	205 941	206 697	207 482
<b>Sciences économiques, AES</b>	187 673	189 814	189 327	190 653	189 265	193 571
<b>Lettres, Sc. Humaines</b>	437 330	436 773	439 980	454 686	472 054	496 258
<b>Sciences</b>	261 542	262 358	260 508	267 135	275 561	301 457
<b>STAPS</b>	36 569	40 144	42 999	48 320	50 980	53 535
<b>Santé</b>	202 916	205 533	210 426	216 228	219 329	223 530
<b>Total (disciplines générales)</b>	<b>1 324 472</b>	<b>1 334 892</b>	<b>1 347 411</b>	<b>1 382 963</b>	<b>1 413 886</b>	<b>1 475 833</b>
<b>IUT</b>	116 476	115 797	115 305	116 652	117 393	117 363
<b>Toutes disciplines</b>	<b>1 440 948</b>	<b>1 450 689</b>	<b>1 462 716</b>	<b>1 499 615</b>	<b>1 531 279</b>	<b>1 593 196</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

➤ *Les étudiants inscrits dans un autre cursus*

Hors universités, on dénombrait en 2015-2016 quelque 92 000 étudiants inscrits dans d'autres établissements relevant du programme 150. Les formations publiques d'ingénieurs sous tutelle du MENESR, hors universités, ont accueilli 55 018 étudiants, en baisse de 1,1 % par rapport à 2014. Cette baisse fait suite à plusieurs années de croissance soutenue (+ 18 % entre 2009 et 2014). Les effectifs connaissent également une légère baisse dans les écoles normales supérieures (5 769 étudiants, - 0,7 %), après une forte hausse en 2014, alors qu'ils augmentent en moyenne de plus de 4 % dans les autres établissements d'enseignement universitaire <sup>(1)</sup> (31 435 étudiants).

La hausse des effectifs concerne également les établissements relevant d'autres programmes budgétaires, voire d'autres missions. C'est particulièrement le cas pour les formations publiques d'ingénieurs relevant d'autres ministères (+ 7,9 %) et les classes préparatoires aux grandes écoles (+ 2,3 %). Les effectifs des sections de techniciens supérieurs (STS) restent quant à eux relativement stables (+ 0,3 %).

### **C. PRÉSENTATION DU PROGRAMME PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES**

Le découpage du programme par actions étant peu lisible, le Rapporteur spécial a, comme les années précédentes, reconstitué un découpage par grandes catégories de dépenses. Les 13 228,9 millions d'euros de crédits du programme peuvent être répartis en cinq grandes catégories :

– 12 556,5 millions d'euros sont destinés aux opérateurs du programme, sous forme de subventions pour charges de service public (12 397,3 millions d'euros), de dotations en fonds propres (159,1 millions d'euros) ou de transferts (98 millions d'euros) ;

– 517,8 millions d'euros sont des dépenses de fonctionnement de l'État ou de personnels rémunérés sur le titre 2 (État et établissements n'ayant pas accédé aux RCE) ;

– 78,9 millions d'euros sont des subventions aux établissements privés d'enseignement supérieur ;

– 50,5 millions d'euros sont des dépenses d'investissement réalisées sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;

– 25,2 millions d'euros sont des dépenses diverses de transfert.

---

(1) *Paris-Dauphine, École des hautes études en sciences sociales, Institut d'études politiques de Paris, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, Institut national des langues et civilisations orientales, Observatoire de Paris, École pratique des hautes études, Institut de physique du Globe, École nationale des chartes.*

## 1. Les opérateurs bénéficient de 95 % des crédits du programme

Le programme 150 finance de très nombreux opérateurs, dont la plupart exercent une mission d'enseignement supérieur et de recherche. En prenant en compte les acteurs privés soutenus par le programme, ce sont plus de deux cents établissements qui participent à la mise en œuvre de la stratégie nationale d'enseignement supérieur.

**Les opérateurs directement rattachés au programme se voient attribuer 12 556,5 millions d'euros pour 2017, soit environ 95 % des crédits du programme.** À périmètre courant, les crédits alloués aux opérateurs de l'État augmentent de 2,7 % en autorisations d'engagement et de 3,7 % en crédits de paiement.

Les opérateurs d'enseignement perçoivent en outre une subvention du programme 231 *Vie étudiante* (29 millions d'euros) et certaines écoles bénéficient de crédits en provenance d'autres ministères : 9 millions d'euros du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*, 4,7 millions d'euros du programme 150 *Patrimoines* et 600 000 euros du programme 205 *Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture*.

Au total, dans les budgets initiaux des opérateurs pour 2016, **les ressources en provenance de l'État représentaient 78,8 % de l'ensemble des ressources des établissements.** La part de ressources propres des établissements reste faible. Elles proviennent notamment des activités de formation continue, des contrats de recherche partenariaux, ainsi que des financements européens. Elles sont majoritairement d'origine publique.

Les opérateurs du programme regroupent :

- soixante-quatorze universités et établissements assimilés ;
- trente-cinq écoles et formations d'ingénieurs sous tutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur ;
- trente-six autres opérateurs assurant des missions d'enseignement supérieur et de recherche sous différents statuts, parmi lesquels les écoles normales supérieures, les instituts d'études politiques, les écoles françaises à l'étranger et treize grands établissements (Collège de France, Conservatoire national des arts et métiers, Institut national des langues et civilisations orientales, École des hautes études en sciences sociales, Université de Paris-Dauphine, *etc.*) ;
- vingt-et-une communautés d'universités et établissements (COMUE). Les COMUE assurent la coordination des politiques de leurs membres, en particulier leur offre de formation et leur stratégie de recherche, mais peuvent aussi exercer toute autre compétence transférée par leurs membres et inscrite dans leurs statuts ;
- l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF) ;

– divers opérateurs de soutien à l’enseignement supérieur et à la recherche, dont les trente chancelleries, cinq établissements publics administratifs et six groupements d’intérêt public.

**RÉPARTITION ENTRE CATÉGORIES D’OPÉRATEURS DES CRÉDITS DE PAIEMENT ALLOUÉS SUR LE PROGRAMME 150 <sup>(1)</sup>**

(en millions d’euros)

	Subventions pour charges de service public	Dotations en fonds propres	Total	Évolution par rapport à la LFI 2016
Universités et assimilés	10 880	150	11 030	+ 402,8
Écoles et formations d’ingénieurs	676,2		676,2	+ 28,8
Autres opérateurs d’enseignement supérieur et de recherche (AOESR)	744	5	749	+ 26,6
Opérateurs de soutien à l’enseignement supérieur et à la recherche (OESR)	53,6		53,6	+ 1,3
EPAURIF	8,1	1	9,1	- 20,5
COMUE	2,7	3,1	5,8	+ 2,6
<b>Total</b>	<b>12 365</b>	<b>159</b>	<b>12 524</b>	<b>+ 441,6</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

**a. 11 milliards d’euros sont consacrés à la masse salariale des opérateurs**

Depuis 2009, l’accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des établissements d’enseignement supérieur se traduit par le transfert des crédits de masse salariale des personnes affectées dans ces établissements du titre 2 du budget de l’État vers le titre 3 (subventions pour charges de service public). Si toutes les universités ont accédé aux RCE, ce n’est pas encore le cas pour près de la moitié (101) des 206 opérateurs du programme. Chaque année, plusieurs d’entre eux accèdent donc encore à l’autonomie. Ce fut le cas en 2016 pour l’École nationale d’ingénieurs de Metz et l’École nationale de chimie de Clermont-Ferrand.

Les crédits de masse salariale des établissements accédant aux RCE l’année du projet de loi de finances n’étant connus qu’après la finalisation du projet de loi de finances, ils restent inscrits au titre 2 et sont basculés sur le titre 3 dans le projet de loi de finances suivant.

Comme le précise l’article R. 719-61 du code de l’éducation, l’enveloppe de crédits de masse salariale est limitative : le montant des dépenses de personnel des établissements RCE ne doit pas excéder la dotation annuelle de masse salariale notifiée par l’État majorée des ressources propres d’exploitation de l’établissement.

**Pour 2017, les crédits de masse salariale des opérateurs s’élèvent à près de 11 milliards d’euros. Ils absorbent 89 % du montant total des subventions pour charges de services publics.**

(1) La différence entre le montant total apparaissant dans ce tableau et le montant de 12 556,5 millions d’euros attribué aux opérateurs s’explique par le versement, par le programme 150, de subventions pour charges de service public à des opérateurs rattachés à titre principal à d’autres programmes, comme le Musée du Quai Branly-Jacques Chirac, l’École des hautes études en santé publique, l’École polytechnique et Campus France.

### CRÉDITS DE MASSE SALARIALE PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	Crédits de masse salariale
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 875
02 Formation initiale et continue de niveau master	2 246,6
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	316,9
05 Bibliothèques et documentation	316,7
13 Diffusion des savoirs et musées	46,3
14 Immobilier	416,02
15 Pilotage et support du programme	1 195,1
17 Recherche	3 586
<b>Total</b>	<b>10 998,6</b>

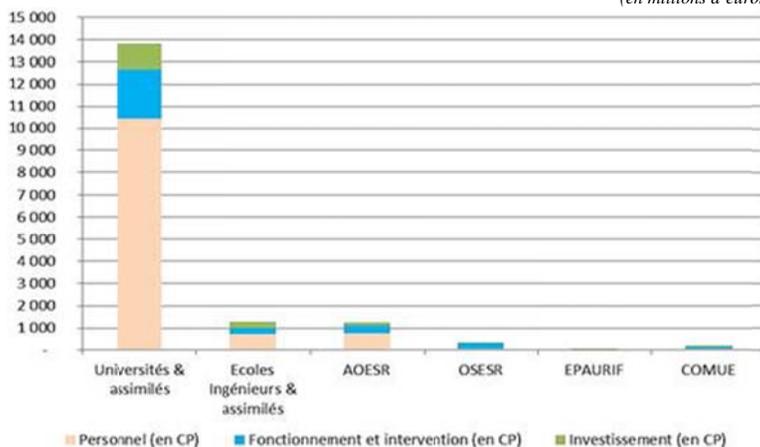
Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

La totalité des crédits liés au schéma d'emploi, qui prévoit la création de 1 000 emplois supplémentaires, est rattachée à l'action 1, ces emplois étant principalement ciblés sur la réussite des étudiants en premier cycle.

Comme le montre le graphique suivant, les dépenses de personnel représentent une part prépondérante des dépenses des opérateurs du programme, qui contraint très fortement leurs marges de manœuvre en matière d'investissement.

### RÉPARTITION DES DÉPENSES POUR CHAQUE CATÉGORIE D'OPÉRATEURS (BUDGET PRÉVISIONNEL 2016)

(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

Le plafond d'emploi des opérateurs sur le titre 3 est fixé pour 2017 à 164 706 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 163 775 ETPT en loi de finances pour 2016 (+ 931 ETPT). L'évolution résulte principalement de la création de 950 emplois sur les 1 000 prévus pour 2017, les cinquante restants, attribués aux COMUE, étant rémunérés sur le titre 2. Le solde s'explique par divers transferts entrants et sortants, principalement entre le titre 2 et le titre 3.

Les opérateurs bénéficient en outre de 7 142 ETPT inclus dans le plafond d'emplois du ministère.

La prévision des emplois hors plafond (27 303 ETPT) est quant à elle en hausse de 8 % par rapport à la loi de finances pour 2016. Selon le projet annuel de performances, cette hausse prévisionnelle se fonde principalement sur l'augmentation, constatée en 2015 et au premier semestre 2016, de la consommation d'emplois contractuels financés sur ressources propres (contrats doctoraux et post-doctoraux notamment), liée notamment aux PIA. Cette prévision reflète également l'intégration des COMUE dans le périmètre des opérateurs : les emplois hors plafond des COMUE sont liés pour l'essentiel aux PIA (recherche et fonctions supports de la recherche) et dans certains cas à la décision de faire porter par la COMUE les contrats doctoraux des membres.

Cette prévision prolonge la tendance observée depuis plusieurs années à l'augmentation des emplois hors plafond, alors que, malgré l'augmentation des plafonds d'emplois votés en lois de finances, **la consommation d'emplois sous plafond était inférieure en 2015 de 431 ETPT à ce qu'elle était en 2012**, et de 6 532 ETPT à ce qu'elle était en 2010. En 2015, alors que le plafond d'emplois des opérateurs était fixé à 169 587 ETPT, ils n'en ont consommé que 158 293.

La consommation d'emplois sous plafond a baissé de plus de 7 000 ETPT entre 2010 et 2013, dans le contexte de l'accession à l'autonomie et d'une situation financière des universités très dégradée. La suppression de postes a été vue comme le moyen le plus rapide et le plus simple de rétablir l'équilibre.

Depuis 2014, la consommation des emplois sous plafond a recommencé à augmenter, à un rythme modéré, sous l'effet de la création de 1 000 postes supplémentaires chaque année et de la mise en œuvre du protocole de déprécarisation de l'emploi public.

#### ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS ET HORS PLAFOND DEPUIS 2008

(en ETPT)

	RAP 2008	RAP 2009	RAP 2010	RAP 2011	RAP 2012	RAP 2013	RAP 2014	RAP 2015
<b>Plafond État *</b>	162 628	164 029	164 825	161 372	158 724	157 780	158 019	158 293
<b>Variation</b>		+ 1 401	+ 796	- 3 453	- 2 648	- 944	- 239	+ 274
<b>Hors plafond</b>	6 698	12 750	15 718	20 146	22 211	23 875	24 695	26 327
<b>Variation</b>		+ 6 052	+ 2 968	+ 4 428	+ 2 065	+ 1 664	+ 820	+ 1 632
<b>Total</b>	169 326	176 779	180 543	181 518	180 935	181 655	182 714	184 620
<b>Variation</b>		+ 7 453	+ 3 764	+ 975	- 583	+ 720	+ 1 059	+ 1 906

\* Emplois des opérateurs inclus dans le plafond d'emploi du ministère et emplois rémunérés par les opérateurs sous plafond État.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Outre une **politique prudente en matière de ressources humaines** et un biais statistique lié à la difficulté pour certains établissements de s'approprier les concepts de « sous plafond » et « hors plafond », cette tendance rend compte de l'**augmentation des ressources propres des établissements**, due pour une large part au développement du financement de la recherche sur projet, qui a impliqué le recrutement de contractuels et une augmentation consécutive des emplois hors plafond.

**b. Les subventions incluent des crédits de fonctionnement et d'accompagnement**

Outre les crédits de masse salariale, les subventions pour charges de service public des opérateurs comprennent des crédits de fonctionnement récurrent et des crédits d'accompagnement, qui s'élèvent respectivement à 1 156 et 214 millions d'euros.

**CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT PAR ACTION**

(en millions d'euros)

Action	Crédits de fonctionnement récurrent	Crédits d'accompagnement
<b>01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la</b>	126,4	85
<b>02 Formation initiale et continue de niveau master</b>	94,6	51,4
<b>03 Formation initiale et continue de niveau doctorat</b>	32,3	0,9
<b>05 Bibliothèques et documentation</b>	90,8	10,8
<b>13 Diffusion des savoirs et musées</b>	19,3	0,4
<b>14 Immobilier</b>	466,29	19,3
<b>15 Pilotage et support du programme</b>	172,1	29,1
<b>17 Recherche</b>	154,2	17
<b>Total</b>	<b>1 155,99</b>	<b>213,9</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

Les crédits de fonctionnement récurrent sont mobilisés pour le fonctionnement courant des divers opérateurs du programme. Ils incluent notamment **411,25 millions d'euros pour la maintenance et la logistique immobilière** des établissements.

Les crédits d'accompagnement couvrent le financement intégral de la compensation de l'exonération des droits d'inscription dans les universités et les écoles d'ingénieurs des étudiants boursiers et des fonctionnaires stagiaires des écoles supérieures du professorat et de l'éducation (131,9 millions d'euros), le financement des concours aux grandes écoles (4,5 millions d'euros), le soutien au réseau documentaire (6,3 millions d'euros), le plan « bibliothèques ouvertes + » (2,5 millions d'euros), le développement des technologies de l'information et de la communication (15,3 millions d'euros) et le renforcement des capacités de gouvernance, de pilotage et de gestion de l'activité universitaire (10 millions d'euros). 19,3 millions d'euros sont également prévus en crédits d'accompagnement pour soutenir les établissements d'enseignement supérieur dans le financement de dépenses locatives qu'ils auraient à supporter pour pallier des surfaces insuffisantes ou de façon temporaire lors de travaux de réhabilitation lourde sur des locaux existants.

### ***c. Des dotations en fonds propres en diminution***

Le projet de loi de finances prévoit 183,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 159,1 millions d'euros en crédits de paiement de dotations en fonds propres, en diminution respectivement de 42 % (133 millions d'euros) et de 12 % (21 millions d'euros) par rapport à 2016.

Ces crédits relèvent exclusivement de l'action 14 *Immobilier*. Ils sont destinés à financer la participation de l'État à des opérations pour lesquelles la maîtrise d'ouvrage est confiée à un établissement d'enseignement supérieur ou à une collectivité territoriale, dans le cadre des contrats de plan État régions (CPER) (136,42 millions d'euros en autorisations d'engagement et 72,92 millions d'euros en crédits de paiement), plus marginalement hors CPER (10 millions d'euros), ainsi que dans le cadre des contrats de partenariat public privé (PPP) (30,68 millions d'euros en autorisations d'engagement et 46,64 millions d'euros en crédits de paiement) ou de l'opération « Campus » (6,59 millions d'euros en autorisations d'engagement et 28,46 millions d'euros en crédits de paiement). Ils comprennent également une dotation résiduelle de 1 million d'euros, en crédits de paiement uniquement, pour la fin des opérations de reconstruction et de restructuration du campus de Jussieu et de l'îlot Cuvier.

La forte diminution des autorisations d'engagement sur le titre 7 porte sur les opérations réalisées dans le cadre de PPP. Elles passent de 163,35 millions d'euros en 2016 à 30,7 millions d'euros en 2017. Fin 2016, les treize contrats de PPP faisant l'objet d'un financement du programme 150 auront en effet été conclus et les autorisations d'engagement des trois contrats signés en 2016 ont été ouvertes en 2016, à hauteur de 53 millions d'euros pour le campus lorrain, de 55,4 millions d'euros pour le campus prometteur Paris Est et de 44 millions d'euros pour le campus Grand Lille.

En crédits de paiement, la fin de l'opération de Jussieu explique la plus grande partie (16 millions d'euros) de l'écart entre la loi de finances pour 2016 et le projet de loi de finances pour 2017. On observe également une diminution des crédits budgétaires consacrés à l'opération « Campus ».

## **2. La baisse des dépenses de fonctionnement l'État se poursuit, celles de personnel repartent à la hausse**

### ***a. Les dépenses de personnel***

Contrairement à ce qui avait pu être observé les années précédentes, au fur et à mesure de l'accession des établissements aux RCE et du transfert concomitant de masse salariale du titre 2 vers le titre 3, les dépenses de personnel de titre 2 prévues pour 2017 augmentent de 2,3 %. Elles s'élèvent à 506,4 millions d'euros, contre 494,8 millions d'euros en 2016.

Le plafond d'emplois pour 2017 est fixé à 8 024 ETPT. Il augmente de 21 ETPT par rapport à 2016, la création de 50 ETPT au bénéfice des COMUE étant partiellement compensée par divers transferts entre titres au sein du programme.

Sur ces 8 024 ETPT, 7 142 (+ 80) sont en poste chez des opérateurs, 575 dans l'administration centrale (- 59 ETPT) et 307 dans des structures rattachées à l'administration centrale n'ayant pas la qualité d'opérateurs, comme l'Académie de médecine et l'Institut de France.

L'augmentation des crédits de masse salariale s'explique principalement par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (3,51 millions d'euros hors compte d'affectation spéciale *Pensions*) et la mise en place du protocole « parcours professionnel, carrières et rémunérations » (PPCR) (1,7 million d'euros hors compte d'affectation spéciale *Pensions*). Un financement du glissement vieillesse technicité (GVT) solde est en outre prévu pour 2,1 millions d'euros hors compte d'affectation spéciale *Pensions*.

#### ***b. Les dépenses de fonctionnement***

Hors subventions pour charges de service public, les dépenses de fonctionnement de l'État (titre 3) poursuivent leur baisse. Elles s'établissent à 11,4 millions d'euros, en diminution par rapport à 2016 de 5,2 % en autorisations d'engagement et 22,3 % en crédits de paiement.

Hormis pour le financement du droit de prêt, auquel les bibliothèques de l'enseignement supérieur sont soumises, ces crédits relèvent tous de l'action 15 *Pilotage et support du programme*. Ils financent plusieurs organismes, notamment le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), pour ses dépenses hors masse salariale, et le service inter-académique des examens et concours (SIEC), ainsi que certains moyens de documentation et de fonctionnement des services centraux du ministère.

### **3. Un effort d'investissement à maintenir en matière immobilière**

Le financement de l'immobilier universitaire est assuré par l'État de plusieurs manières :

– les opérations de construction et de réhabilitation inscrites dans les CPER, dans le cadre de dotations versées aux rectorats, les crédits des CPER étant exécutés au niveau déconcentré ;

– l'opération « Campus », essentiellement sur crédits extrabudgétaires (dotations non consommables produisant des intérêts), mais aussi sur des crédits budgétaires pour les campus de Lille et de Lorraine, les « campus prometteurs » (Paris Est, Clermont-Ferrand, Nantes, Nice et Université européenne de Bretagne) et les « campus innovants » (Cergy-Pontoise, Le Havre, Valenciennes, Dijon) ;

– la maintenance et la logistique immobilière, dans le cadre de la subvention pour charges de service public versée aux établissements ;

– la mise en sécurité et en accessibilité des locaux, par des crédits spécifiques versés directement aux établissements en fonction de besoins identifiés dans des schémas directeurs et recensés lors d’enquêtes réalisées par le ministère, ainsi qu’en tenant compte de leur capacité à mobiliser des fonds propres.

Enfin, les trois établissements qui ont bénéficié du transfert du patrimoine de l’État dans le cadre d’une expérimentation de la dévolution reçoivent une dotation récurrente qui se substitue aux crédits CPER et de mise en sécurité.

#### **a. Les crédits de l’action 14 Immobilier**

L’action 14 *Immobilier* regroupe les moyens humains et financiers que le ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche consacre à la politique immobilière des établissements d’enseignement supérieur sous sa tutelle. Ses crédits sont en baisse par rapport à la loi de finances pour 2016 ; ils s’élèvent à 1 191,1 millions d’euros en autorisations d’engagement (– 8,2 %) et 1 153,5 en crédits de paiement (– 2,5 %).

Hors titre 2, la dépense globale de l’action s’élève à 1 148,7 millions d’euros en autorisations d’engagement et 1 111,2 millions d’euros en crédits de paiement. Sa ventilation est présentée dans le tableau suivant :

#### **VENTILATION DE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE (HORS TITRE 2)**

(en millions d’euros)

	PLF pour 2016		PLF pour 2017	
	AE	CP	AE	CP
<b>Opérations CPER</b>	150,92	138,83	194,88	122,45
<b>Opérations hors CPER hors PPP</b>	3,62	8,25	14,97	11
<b>Partenariats public privé (PPP) et opération Campus</b>	208,57	84,82	37,27	75,1
<b>Total constructions-restauration</b>	<b>363,11</b>	<b>231,9</b>	<b>247,12</b>	<b>208,55</b>
<b>Masse salariale</b>	399,77	399,77	416,02	416,02
<b>Maintenance et logistique</b>	433,73	433,73	430,55	430,55
<b>Sécurité</b>	59,34	76,52	55,04	56,04
<b>Total action 14 Immobilier</b>	<b>1 256</b>	<b>1 142</b>	<b>1 148,73</b>	<b>1 111,16</b>

Source : projets annuels de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2016 et 2017.

Les crédits sont imputés selon des modalités destinées à assurer une cohérence entre les dépenses de l'État et celles des opérateurs. Leur répartition par titre est la suivante :

– sur le titre 3 : subventions pour charges de service public (masse salariale transférée, dépenses de maintenance et de logistique immobilière, crédits de mise en sécurité et de mise en conformité, dotations de dévolution, part des redevances des PPP correspondant aux frais financiers et dépenses de gros entretien et renouvellement). Il faut rappeler que, depuis l'intégration des crédits de maintenance dans la dotation globale de fonctionnement des établissements depuis 2009, ces crédits ne sont plus fléchés, ce qui rend plus difficile leur sanctuarisation dans un contexte de raréfaction des ressources publiques ;

– sur le titre 5 : dépenses d'investissement de l'État portant sur les constructions, extensions et réhabilitations de constructions sous maîtrise d'ouvrage de l'État ;

– sur le titre 7 : dotations en fonds propres correspondant au financement de constructions, extensions et réhabilitations dont la maîtrise d'ouvrage est confiée par l'État à un établissement ou une collectivité territoriale, aux subventions de premier équipement attribuées aux établissements quelle que soit la maîtrise d'ouvrage de l'opération, ainsi qu'au financement de la part « investissement » des PPP dont le pouvoir adjudicateur est un opérateur.

Ces différents titres connaissent des évolutions contrastées entre 2016 et 2017, comme le montre le tableau ci-après.

#### RÉPARTITION PAR TITRE DES CRÉDITS DE L'ACTION 14 IMMOBILIER (HORS TITRE 2)

(en millions d'euros)

	2016		2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Titre 3</b>	893,5	896,2	901,6	901,6	+ 0,9 %	+ 0,6 %
<b>Titre 5</b>	45,3	65,4	63,4	50,5	+ 40,1 %	- 22,8 %
<b>Titre 7</b>	317,2	180,4	183,7	159,1	- 42,1 %	- 11,8 %
<b>Total</b>	<b>1 256</b>	<b>1 141,9</b>	<b>1 148,7</b>	<b>1 111,2</b>	<b>- 8,5 %</b>	<b>- 2,7 %</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

Les dépenses de titre 3, qui correspondent aux crédits de maintenance et logistique immobilière des établissements, ainsi qu'à la rémunération de leurs personnels en charge de l'immobilier, sont globalement stables, mais l'augmentation de la partie « masse salariale » est compensée par une très légère baisse (3 millions d'euros) des crédits de maintenance proprement dits.

Les dépenses de titre 7 diminuent très sensiblement (*cf. supra*).

Enfin, les dépenses de titre 5 connaissent une évolution divergente entre des autorisations d'engagement qui augmentent de 40 % (18 millions d'euros) et des crédits de paiement qui diminuent de 23 % (15 millions d'euros).

Ces évolutions concernent principalement les études et travaux réalisés sous maîtrise d'ouvrage de l'État dans le cadre des CPER.

Les autorisations d'engagement pour les CPER, réparties entre le titre 5 et le titre 7, augmentent au total de 45 millions d'euros sous l'effet de deux facteurs : la montée en charge des CPER 2015-2020 et un abondement de 30 millions d'euros dans le cadre de la clause de renégociation de CPER consécutive à la réforme territoriale.

La baisse des crédits de paiement au titre des CPER concerne d'avantage les crédits de titre 5 que ceux de titre 7. Une partie de cette baisse s'explique par la diminution des crédits de paiement nécessaires au titre des CPER 2007-2014. Un autre facteur d'explication réside dans le lissage des crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations d'engagement sur cinq ans au lieu de quatre auparavant (10 % en année  $n$ , 12 % en année  $n+1$ , 25 % en année  $n+2$ , 30 % en année  $n+3$  et 23 % en année  $n+4$ ) pour les opérations des CPER 2015-2020. **Ce lissage crée de fortes tensions sur la couverture des autorisations d'engagement dans certaines académies où des chantiers sont en cours. Le Rapporteur spécial considère qu'il est en outre contradictoire avec la philosophie des CPER 2015-2020, qui ont donné la priorité aux travaux de rénovation, par nature plus rapides à engager et à exécuter que les travaux de construction.** Cet étalement s'ajoute de plus à la baisse de moitié des crédits CPER 2015-2020 consacrés à l'immobilier universitaire par rapport aux CPER 2007-2014.

Le besoin de financement pour remettre à niveau les locaux les plus vétustes (environ 40 % du parc) est estimé à 9,5 milliards d'euros. En prenant en compte la participation des collectivités territoriales, les CPER ne peuvent prendre en charge ces travaux qu'à hauteur de 2,5 milliards d'euros. **Le Rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité de ne pas relâcher l'effort en faveur de l'immobilier universitaire, et de ne pas retarder les travaux en utilisant les crédits immobiliers comme variable d'ajustement.**

*b. Pour une reprise de la dévolution de leur patrimoine immobilier aux universités*

L'action 14 *Immobilier* comprend également les crédits destinés à financer la contribution récurrente que l'État alloue aux trois universités (Poitiers, Toulouse 1 et Clermont-Ferrand 1) ayant obtenu en 2011-2012 le transfert à titre gratuit de la pleine propriété du patrimoine appartenant à l'État qui leur était

affecté ou était mis à leur disposition<sup>(1)</sup>. Ces crédits s'élèvent comme chaque année à 23,94 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Les autres universités sont principalement affectataires de bâtiments appartenant à l'État. Elles n'en assument pas moins, conformément à l'article L. 762-2 du code de l'éducation, les responsabilités du propriétaire, notamment en matière de charges de maintenance et d'entretien, mais sans droit de disposition et d'affectation des biens.

En cas de vente, les universités ayant bénéficié de la dévolution de leur patrimoine immobilier conservent, en outre, l'intégralité des produits de la vente, alors que, pour les biens appartenant à l'État et dont les universités sont affectataires, les produits de cession alimentent le compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*, créé par la loi de finances pour 2006. Jusqu'à présent, 30 % des produits de cession étaient consacrés au désendettement, par un versement en recettes au budget général, 20 % étaient attribués à France Domaine pour des opérations d'intérêt général. Les universités ne pouvaient donc disposer que d'un taux de retour maximal de 50 % sur la vente du bien, par l'intermédiaire du ministère de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Ce dispositif ne les incite pas suffisamment à rationaliser et à valoriser leur patrimoine. Selon les indications fournies au Rapporteur spécial lors des auditions, certains établissements seraient de plus en attente d'une décision de la direction immobilière de l'État sur leur dossier depuis plus d'un an, ce qui met à mal leur engagement pour une gestion plus vertueuse.

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2017 réforme le compte d'affectation spéciale, notamment en supprimant sa contribution au désendettement de l'État. **Le Rapporteur spécial estime que cette réforme doit être mise à profit pour augmenter le taux de retour dont les universités peuvent bénéficier en cas de vente d'un immeuble dont elles sont affectataires. La procédure doit en outre être simplifiée et accélérée.**

Les trois établissements qui ont obtenu la dévolution de leur patrimoine immobilier ont bénéficié d'un accompagnement budgétaire particulièrement avantageux, qui comportait, d'une part, une dotation de mise à niveau en matière de sécurité et d'accessibilité et, d'autre part, une dotation annuelle récurrente sur une période de 25 ans, destinée à couvrir la charge transférée en matière de gros entretien et renouvellement (GER) et à se substituer aux financements antérieurs de l'État, en particulier aux crédits des contrats de plan État-région (CPER).

---

(1) Article L. 719-14 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de l'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités.

NIVEAU DES DOTATIONS AUX TROIS UNIVERSITÉS PROPRIÉTAIRES DEPUIS 2011-2012

(en euros)

	Dotation initiale de mise aux normes (unique)	Dotation de dévolution annuelle (récurrente sur 25 ans)
Université de Poitiers	6 987 000	10 800 000
Université de Toulouse 1	5 930 000	5 000 000
Université de Clermont 1	14 000 000	6 135 000
<b>Total</b>	<b>26 917 000</b>	<b>21 935 000</b>

Source : inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche, La dévolution du patrimoine immobilier aux universités, septembre 2016.

Aucun autre transfert n'a eu lieu depuis 2012. D'après les estimations de la Cour des comptes, la dévolution de leur patrimoine à l'ensemble des universités, dans des conditions analogues à celles qui ont été consenties par l'État aux trois premières, représenterait un coût de l'ordre de 850 millions d'euros par an, incompatible avec les contraintes budgétaires actuelles.

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2016, le Rapporteur spécial s'était prononcé pour une reprise de la politique de dévolution avec des universités volontaires, dans des conditions financièrement soutenables pour l'État et pour les établissements concernés. **Il se félicite de l'engagement du secrétaire d'État à l'enseignement supérieur à ce sujet et de sa volonté de lancer, avec pragmatisme, une nouvelle phase d'expérimentation.** Afin de préparer cette expérimentation, une mission a été confiée à l'Inspection générale des finances (IGF) et à l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR) par la ministre de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et par le ministre des Finances et des comptes publics.

L'analyse de la mission confirme le bilan globalement positif de l'expérimentation de la dévolution du patrimoine immobilier :

- la dévolution a permis d'accélérer la réalisation de projets de réhabilitation, de mise en sécurité et d'accessibilité du bâti. Les dépenses de GER et les investissements immobiliers sur la période 2012-2015 ont fortement progressé (+ 129,4 %), dans des proportions qui excèdent le montant de la dotation annuelle de dévolution ;

- elle a entraîné une réelle professionnalisation des équipes et des progrès dans de nombreux domaines de la gestion immobilière (création de nouvelles instances de gouvernance, gestion plus centralisée de l'immobilier intégrant l'ensemble des fonctions support) ;

– des outils de gestion et de pilotage plus élaborés ont été mis en place (plan pluriannuel d’investissement à 5 ans, programme pluriannuel de gros entretien à 5 ans et programme pluriannuel immobilier à 25 ans) et les systèmes d’information patrimoniale renouvelés ou renforcés.

De plus, la pleine propriété de leurs bâtiments change de manière très positive la position des universités vis-à-vis des collectivités territoriales. Le vice-président de l’université de Poitiers chargé du patrimoine avait déjà insisté sur ce point auprès du Rapporteur spécial l’an dernier. La mission confirme dans son rapport que les trois établissements ont perçu un renforcement de leur importance en tant qu’acteur territorial, qu’il s’agisse de questions touchant au foncier bâti ou au foncier non bâti.

Même si la mission estime que des progrès restent à accomplir dans la gestion du budget annexe immobilier et que la dévolution n’a pas encore permis d’améliorer significativement le taux d’occupation des bâtiments, ni les recettes de cession et de valorisation, elle souligne que la capacité à maîtriser leur immobilier constitue un développement naturel de l’autonomie des universités, présentant des risques limités pour elles comme pour l’État, et susceptible d’améliorer le niveau d’entretien courant du patrimoine, l’optimisation de sa gestion et son adaptation aux besoins des établissements.

#### **Le budget annexe immobilier des universités**

Rendu obligatoire par l’article R. 719-63-1 du code de l’éducation pour les établissements bénéficiant de la pleine propriété de leurs biens immobiliers, le budget annexe comprend, en produits, la totalité de la dotation annuelle de dévolution de l’État, les éventuelles subventions de fonctionnement versées par les collectivités territoriales, la contribution du budget principal que chaque établissement doit, annuellement, verser au budget annexe, ainsi que les produits de cession des biens immobiliers et la quote-part des subventions d’investissement virée au résultat de l’exercice le cas échéant. En charges, il comprend les dépenses immobilières liées au GER correspondant à la maintenance à la charge du propriétaire, les provisions dans le cadre du programme pluriannuel du gros entretien, les charges financières le cas échéant, et enfin les charges d’amortissement.

Pour les autres universités, le budget peut également comprendre un budget annexe, établi dans les mêmes conditions que pour celles qui ont bénéficié de la dévolution, pour les biens immobiliers dont elles sont propriétaires, pour les biens immobiliers qui sont mis à leur disposition par l’État ou par un tiers et ceux qui sont pris à bail

**Le Rapporteur spécial réitère par conséquent son souhait d’une reprise du processus de dévolution.**

Les modalités de l’expérimentation envisagée par le Gouvernement ne sont, en l’état actuel des informations du Rapporteur spécial, pas déterminées, mais la lettre de mission envoyée le 21 mars dernier aux inspections générales par les ministres leur demandait d’évaluer « *les conditions d’une nouvelle vague de dévolution aux bénéficiaires des établissements d’enseignement supérieur et de*

*recherche volontaires, dévolution qui, à la différence de la première, ne s'accompagnerait pas d'une dotation initiale ou d'une dotation annuelle récurrente ».*

Dans ces conditions, tous les établissements ne sont pas intéressés par cette expérimentation et certains ne seraient pas en mesure d'y participer. En réponse à un courrier de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, **treize établissements** <sup>(1)</sup> **ont toutefois manifesté leur intérêt pour la dévolution du patrimoine**, malgré l'absence de financement spécifique.

La mission des inspections générales s'est attachée à identifier les conditions facilitant la réussite de futures opérations de dévolution. **Le Rapporteur spécial trouve particulièrement intéressante la proposition consistant à mettre en place une dévolution progressive**, pour tenir compte des situations très inégales des universités, tant du point de vue de la solidité financière, des compétences techniques immobilières, de l'état du patrimoine, que du potentiel de cession et de valorisation.

Le choix d'une dévolution totale, opérée en une seule fois, aurait selon la mission pour conséquence de limiter très significativement la liste des établissements potentiellement bénéficiaires. Il pourrait donc être envisagé :

– une dévolution totale aux universités qui sont en mesure de l'assumer techniquement et financièrement, et qui disposent d'un potentiel de cession et de valorisation suffisant. Ce scénario pourrait ne concerner qu'un ou deux établissements ;

– une dévolution plus progressive, qui permettrait à davantage d'établissements de s'engager dans la voie de la dévolution. Elle pourrait concerner dans un premier temps les seuls bâtiments classés en bon état ou un ensemble cohérent de biens, défini par l'université et pour lequel elle a un projet de restructuration. Cette solution aurait l'avantage de permettre une montée en charge progressive des coûts et adaptations nécessaires au sein des établissements et d'engager un mécanisme qui favorise la responsabilisation et l'autonomie des établissements.

Outre un audit « pré-dévolution » visant à s'assurer qu'un établissement candidat remplit les conditions indispensables à la réussite de la dévolution, le Rapporteur spécial estime que **la reprise de la dévolution n'a de sens que si ses bénéficiaires ont les moyens de faire face à leurs nouvelles responsabilités**. La reprise du processus de dévolution doit donc s'accompagner de certaines **garanties pour les universités**, évoquées par la mission des inspections générales, en particulier :

---

(1) INSA de Toulouse et universités de Tours, Rennes 1, Lorraine, Caen, Nice, Aix-Marseille, Dijon, Clermont-Ferrand 2, Limoges, Bordeaux, Strasbourg et Lyon 3.

– un **taux de retour de 100 % sur les produits de cession** aux établissements bénéficiant de la dévolution ;

– en l’absence de dotation spécifique de dévolution, une **visibilité pluriannuelle sur les financements immobiliers de l’État**.

#### **L’interdiction du recours à l’emprunt pour les universités**

L’article 12 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 dispose que « *ne peuvent contracter auprès d’un établissement de crédit ou d’une société de financement un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois, ni émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée les organismes français relevant de la catégorie des administrations publiques centrales* ». La liste des organismes concernés est fixée par un arrêté du 27 juillet 2016. Y figurent notamment les établissements d’enseignement supérieur et les chancelleries des universités.

Cette interdiction est justifiée par le souci de ne pas accroître la dette de l’État : elle revient à dissuader les universités de se financer par l’emprunt, puisque les taux auxquels elles peuvent s’endetter, auprès de la Caisse des dépôts et consignations notamment, sont supérieurs aux taux d’intérêts bancaires à long terme.

Cependant, l’ouverture du recours à l’emprunt responsabiliserait encore davantage les universités dans le cadre de la dévolution et les inciterait à conduire de nouveaux projets de rénovation ou de restructuration qui pourraient leur permettre de réduire leurs coûts. C’est pourquoi **le Rapporteur spécial estime qu’une dérogation à cette interdiction générale devrait être envisagée, pour le financement d’opérations immobilières, au bénéfice des universités bénéficiant de la dévolution et ayant fait la preuve de leur capacité à assumer cette nouvelle liberté**.

Comme le Rapporteur spécial l’avait déjà souligné à travers les exemples de Rennes Métropole et du conseil régional de la région Bretagne<sup>(1)</sup>, les collectivités territoriales contribuent déjà de façon importante au financement de l’immobilier des universités, éléments primordiaux de leur attractivité. **La question de leur place dans la reprise du processus de dévolution est donc naturellement posée. Le Rapporteur spécial considère qu’elles doivent être associées aux réflexions en cours.**

#### **4. Les subventions aux établissements d’enseignement privés**

L’État apporte un soutien financier à certains établissements d’enseignement supérieur privé qui concourent au service public de l’enseignement supérieur. Ces établissements doivent répondre à certaines conditions, notamment :

– délivrer des diplômes reconnus par le ministère de l’éducation nationale, de l’enseignement supérieur et de la recherche ;

---

(1) *Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, n° 2260 annexe 38, novembre 2014, page 29.*

– être évalués par une instance nationale comme le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES), la commission des titres d'ingénieur ou la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion ;

– avoir une large ouverture internationale ;

– participer à la politique de sites au sein des communautés d'universités et d'établissements (COMUE).

En 2015, les crédits inscrits au bénéfice de ces établissements en loi de finances s'élevaient à 78,8 millions d'euros. Après application de la réserve de précaution (7 %), le montant des moyens alloués à l'enseignement supérieur privé a été de 73,4 millions d'euros. Après plusieurs années de baisse, ces moyens ont été stabilisés en loi de finances pour 2016 (78,9 millions d'euros).

Selon les indications fournies au Rapporteur spécial par le ministère, le soutien financier de l'État représente en moyenne 6,7 % du total des produits de ces établissements, avec des écarts allant de 1,5 % à 22 % selon les établissements.

L'enveloppe prévue en loi de finances est répartie entre, d'une part, la formation des enseignants et, d'autre part, les contrats avec les établissements d'enseignement supérieur privé.

• **Quatre associations bénéficient de crédits destinés à financer la formation des enseignants** et la mise en place des masters destinés aux métiers de l'enseignement, conformément à l'article L. 914-1 du code de l'éducation, qui dispose que la formation des enseignants de l'enseignement privé est financée par l'État aux mêmes niveaux et dans les mêmes limites que celle des enseignants de l'enseignement public.

En 2015, ces crédits ont été ainsi répartis :

– 8,7 millions d'euros pour la fédération des associations pour la formation et la promotion professionnelles dans l'enseignement catholique (Formiris). Ces crédits ont permis de soutenir la formation de plus de 4 000 étudiants qui ont préparé au sein des instituts catholiques un master « métiers de l'enseignement, de l'éducation et de la formation » ;

– 280 000 euros pour l'association Eurécole, qui a créé un centre de formation des professeurs des écoles de l'enseignement privé laïc ;

– 218 252 euros pour l'Institut supérieur des langues de la République française (ISLRF), chargé de la formation à l'enseignement du premier degré en immersion en langues régionales ;

– 127 748 euros pour Campus FSJU, association issue du regroupement des structures de formation créées par le Fonds social juif unifié.

• **Cinquante-sept établissements d'enseignement supérieur privé**, gérés par des associations relevant de la loi de 1901 ou des fondations, et affiliés aux principales fédérations ou unions de l'enseignement supérieur privé **font l'objet d'un soutien financier dans le cadre d'un contrat pluriannuel**. À la rentrée de septembre 2015, ces établissements accueillait 85 092 étudiants, ce qui représente un peu plus de 3 % des effectifs de l'enseignement supérieur.

#### **Les établissements d'enseignement supérieur privé**

Les établissements bénéficiaires des crédits de l'action 4 du programme 150 peuvent être répartis en deux catégories :

– les établissements d'enseignement supérieur technique privés (écoles d'ingénieurs et écoles supérieures de commerce et de gestion) : 54 151 étudiants.

Il s'agit principalement d'écoles de commerce et d'ingénieurs, membres de la Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC) et de l'Union des Grandes Écoles Indépendantes (UGEI).

– les établissements d'enseignement supérieur « libres » : 30 941 étudiants.

Dans cette catégorie figurent :

➤ Les instituts catholiques de Paris, Angers, Lille, Lyon et Toulouse, fédérés au sein de l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholiques (UDESCA) réunissent 28 984 étudiants en 2015-2016.

➤ Les quatre établissements de l'Union des Nouvelles Facultés Libres (UNFL) regroupent 2 000 étudiants.

➤ Deux instituts de théologie : l'Institut protestant de théologie (268 étudiants) et l'Institut de théologie orthodoxe « Saint Serge » (115 étudiants).

Le subventionnement de ces établissements s'appuie sur le dispositif de contractualisation initié en 2010 et sur la qualité de la formation et de l'insertion professionnelle, périodiquement évaluée par des instances nationales.

Depuis 2015, le renouvellement des contrats pluriannuels avec les établissements d'enseignement supérieur privés s'effectue uniquement pour les établissements ayant obtenu la qualification d'établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG). Ces établissements doivent répondre aux missions de service public de l'enseignement supérieur et obéir aux règles de non-lucrativité et d'indépendance de gestion. Au 1<sup>er</sup> août 2016, quarante-quatre établissements d'enseignement supérieur privé se sont vus reconnaître la qualification d'EESPIG.

Le tableau suivant indique, pour chaque fédération, la subvention reçue en 2015, ainsi que le montant par étudiant. Selon les informations transmises par le ministère, ces montants ont été reconduits en 2016.

**RÉPARTITION DES SUBVENTIONS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉ  
EN 2015**

	<b>Montant de la subvention en millions d'euros</b>	<b>Part par étudiant</b>
<b>Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA)</b>	24,5	877 euros
<b>Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC)</b>	17,5	760 euros
<b>Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)</b>	16,7	864 euros
<b>Union des nouvelles facultés libres (UNFL)</b>	0,9	524 euros
<b>Associations non affiliées</b>	4,4	471 euros

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

• Pour 2017, le projet de loi de finances prévoit la reconduction du montant de subventions voté en loi de finances pour 2016, soit 78,9 millions d'euros.

Même si ce n'est pas, en l'état actuel de la répartition des crédits, prévu dans le projet annuel de performances, **le Rapporteur spécial considérerait comme légitime que les EESPIG bénéficient d'une partie des 100 millions d'euros débloqués pour accompagner l'augmentation de la démographie étudiante**, dans la mesure où ils participent au service public de l'enseignement supérieur et doivent, comme les autres établissements, accueillir un nombre d'étudiants croissant.

**D. LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS TÉMOIGNE D'UNE AUTONOMIE DE PLUS EN PLUS MAÎTRISÉE**

Après les difficultés rencontrées à la suite du passage des universités aux responsabilités et compétences élargies, la situation financière des établissements s'est progressivement améliorée depuis 2013. L'apprentissage de l'autonomie par les universités et la mise en place par le ministère d'outils pour les accompagner ont permis de réduire le nombre d'universités en situation de déficit.

Le Rapporteur spécial avait déjà relevé les années précédentes que le rétablissement de la situation financière des universités était pour partie dû à des gels de postes et des reports d'investissements. Selon le président de la CPU, la recherche de l'équilibre financier a des effets pervers et conduit les universités à mal dépenser de peur de se trouver en déficit. Elles accumulent des fonds de roulement trop importants et ne réalisent pas assez de dépenses d'entretien des bâtiments.

La situation financière des universités est suivie et contrôlée par les recteurs, chanceliers des universités, en charge de la fonction de contrôle budgétaire, avec l'assistance des directions régionales des finances publiques.

Ce contrôle est organisé autour de plusieurs séquences, notamment les budgets – initiaux et rectificatifs –, les demandes de recrutements de titulaires et le suivi de la masse salariale (près de 81 % des produits encaissables des établissements en 2015) et des emplois.

Au niveau ministériel, un dispositif de « *suivi, d'alerte et d'accompagnement* » a été lancé à la rentrée 2012, qui vise à améliorer le suivi de la situation financière de l'ensemble des établissements, anticiper les difficultés et détecter les risques et remédier aux situations susceptibles de mettre en péril l'équilibre économique d'un établissement.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des principaux éléments de l'équilibre financier des universités, d'après les informations disponibles au 2 mai 2016 et sur un périmètre constant de soixante-neuf universités.

#### ÉVOLUTION DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES UNIVERSITÉS ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	2014	2015	Évolution en valeur absolue	Évolution en %
<b>Résultat</b>	186	130	- 56	- 30 %
<b>Capacité d'autofinancement</b>	404	358	- 46	- 11 %
<b>Fonds de roulement</b>	1 372	1 381	+ 9	+ 1 %

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Le résultat est en baisse de 30 % par rapport à 2014 (- 56 millions d'euros), la capacité d'autofinancement en baisse de 11 % (- 46 millions d'euros) et le fonds de roulement stable (+ 9 millions d'euros).

Ces résultats doivent toutefois être lus en gardant à l'esprit que l'année 2015 a été marquée par la mobilisation, à hauteur de 100 millions d'euros au total, des fonds de roulement « hors normes » de certains établissements qui avaient thésaurisé au fil des années sans mettre en place de politique d'investissement. Ce prélèvement a permis de financer la moitié des mesures budgétaires supplémentaires destinées aux établissements en 2015 (prise en charge d'une partie du glissement vieillesse technicité et créations de postes).

Cette mobilisation s'est opérée au vu d'une analyse des fonds de roulement visant à isoler la part mobilisable de ces fonds en veillant à permettre aux établissements d'assurer leur fonctionnement et de préserver leur stratégie d'investissement. Seuls les établissements dont le fonds de roulement représentait plus de 65 jours de fonctionnement décaissable (plus de deux fois le seuil prudentiel) ont été concernés.

Le Rapporteur spécial avait approuvé cette mesure : **compte tenu des importants besoins en matière immobilière, il est primordial que les fonds de roulement très élevés soient employés pour investir**. Elle a d'ailleurs eu un effet pédagogique : si certains établissements reconstituent leur fonds de roulement, la plupart ont mis en œuvre un schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI).

Sur le périmètre des soixante-neuf universités dont les données sont agrégées dans le tableau ci-dessus, le montant cumulé des mobilisations sur les fonds de roulement est de 62 millions d'euros, soit un montant équivalent ou supérieur aux diminutions relevées sur le résultat ou la capacité d'autofinancement. Ainsi, **hors mesure exceptionnelle de mobilisation des fonds de roulement, les indicateurs relatifs au résultat et à la capacité d'autofinancement auraient été stables ou en augmentation entre 2014 et 2015**.

Malgré cette mesure de mobilisation, les fonds de roulement des établissements ont augmenté en moyenne de 12 % entre 2012 et 2015, avec toutefois de fortes disparités.

Certains établissements doivent impérativement reconstituer leurs réserves dans les années à venir. À la fin de l'année 2015, seize universités disposaient d'un fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel de 30 jours de fonctionnement, dont quatre d'un fonds de roulement inférieur à 15 jours de dépenses donnant lieu à décaissement<sup>(1)</sup>. Selon les prévisions transmises au Rapporteur spécial, le nombre d'établissements ayant un fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel pourrait augmenter en 2016.

Hors mesure de mobilisation sur le fonds de roulement, **la stabilisation du nombre d'universités en situation de déficit se confirme** : neuf universités sont déficitaires en 2015 (sur les quinze présentant un déficit en prenant en compte les mesures de mobilisation), alors qu'elles étaient sept en 2014 et neuf en 2013. Il s'agit des universités suivantes : Artois ; Bretagne Sud ; Limoges ; Lyon 3 ; Marne-la-Vallée ; Orléans ; Pau – Pays de l'Adour ; Reims – Champagne Ardenne ; Toulouse 3 – Paul Sabatier.

Si le nombre d'établissements concernés est en légère hausse entre 2014 et 2015, **le montant des déficits cumulés diminue** : il s'élève à 7 millions d'euros en 2015 (hors mesures de mobilisation des fonds de roulement), contre 9 millions d'euros en 2014. Rapporté aux 12,6 milliards d'euros versés aux établissements, ce déficit reste maîtrisé.

Le nombre d'universités présentant un double déficit augmente par rapport à l'année précédente, passant de trois à quatre (Pau – Pays de l'Adour ; Reims-Champagne Ardenne ; Toulouse 3 – Paul Sabatier ; Marne-la-Vallée). Toulouse 3 est dans une situation particulièrement difficile.

---

(1) Orléans, Paris 1, Paris 6 et Pau.

## II. LE PROGRAMME 231 : UNE NOUVELLE AUGMENTATION FORTE DES AIDES AUX ÉTUDIANTS

Le programme 231 *Vie étudiante* regroupe les crédits destinés à favoriser la démocratisation de l'accès aux études supérieures en aidant les étudiants issus des familles des moins favorisées, et à améliorer les conditions de vie des étudiants. En réduisant la nécessité pour eux de travailler concurremment à leurs études, il renforce leurs chances de réussite dans l'enseignement supérieur.

Le projet de loi de finances confirme la priorité donnée à ce programme depuis le début de la législature, puisque ses crédits augmentent à nouveau fortement, de 7 % en autorisations d'engagement et de près de 10 % (235 millions d'euros) en crédits de paiement. Ils s'élèvent à plus de 2,7 milliards d'euros.

### PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

(en euros)

Actions	LFI 2016		PAP 2017		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>01 Aides directes</b>	2 114 696 638	2 114 696 638	2 293 656 821	2 293 656 821	+ 8,5 %	+ 8,5 %
<b>02 Aides indirectes</b>	274 983 387	219 858 387	273 660 387	270 430 512	- 0,5 %	+ 23 %
<b>03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives</b>	60 723 402	60 723 402	60 766 862	60 766 862	+ 0,1 %	+ 0,1 %
<b>04 Pilotage et animation du programme</b>	91 517 224	91 517 224	97 233 066	97 233 066	+ 6,3 %	+ 6,3 %
<b>Total</b>	<b>2 541 920 651</b>	<b>2 486 795 651</b>	<b>2 725 317 136</b>	<b>2 722 087 261</b>	<b>+ 7,2 %</b>	<b>+ 9,5 %</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

L'augmentation des crédits de paiement concerne toutes les actions du programme, mais plus particulièrement les **aides directes aux étudiants (action 1), dont le budget augmente de près de 180 millions d'euros (+ 8,5 %)**. Cette augmentation permettra le financement de deux nouvelles mesures mises en œuvre dès la rentrée 2016 – la fusion des échelons 0 et 0 *bis* des bourses sur critères sociaux et la création de l'Aide à la recherche du premier emploi (ARPE) –, ainsi que la revalorisation des bourses à un niveau légèrement supérieur à l'inflation. Elle prend également en compte l'augmentation mécanique du nombre de boursiers liée à la démographie étudiante.

L'action 2 *Aides indirectes* affiche une hausse de 23 % des crédits de paiement, mais il ne s'agit pas réellement de moyens supplémentaires. La loi de finances pour 2016 avait réduit de 50 millions d'euros les crédits de paiement sur les dotations en fonds propres versées au réseau des œuvres universitaires et scolaires, cette baisse temporaire pouvant être compensée par une mobilisation de la trésorerie du réseau. L'augmentation des crédits de paiement dans le projet de loi de finances pour 2017 vise donc simplement à restaurer leur niveau de 2015 et à

comblent le décalage avec les autorisations d'engagement créées en 2016. Abstraction faite de cette mesure exceptionnelle en 2016, la hausse des crédits de paiement du programme est moins spectaculaire, mais reste très importante (+ 7,3 %).

L'augmentation des crédits de l'action 4 *Pilotage et animation du programme* de 5,72 millions d'euros permettra quant à elle le financement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour les personnels du réseau des œuvres universitaires et scolaires, ainsi que la mise en œuvre de l'accord sur la modernisation des parcours professionnels, des carrières et des rémunérations (PPCR).

La présentation des crédits par actions retenue dans le projet annuel de performances ne rend pas compte de l'allocation du budget consacré à la vie étudiante par bénéficiaire. Les montants alloués au réseau des œuvres universitaires et scolaires, par exemple, sont répartis entre les quatre actions du programme. Comme l'année précédente, le Rapporteur spécial a reconstitué une ventilation des crédits du programme par bénéficiaire. Sur les 2 722 millions d'euros demandés pour 2017, sont prévus :

- 2 263 millions d'euros à destination directe des étudiants (action 1) ;
- 375,7 millions d'euros pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires (action 1, 2, 3 et 4) ;
- 23,8 millions d'euros pour les mesures d'accompagnement des étudiants handicapés et de mise en accessibilité dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que dans les restaurants et résidences universitaires (action 3) ;
- 22,2 millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur (action 3) ;
- 16 millions d'euros pour les dépenses d'investissement de l'État en faveur du logement étudiant dans le cadre des CPER ;
- 14,2 millions d'euros de transferts à diverses collectivités (actions 2 et 3), dont 5,4 millions d'euros pour la Cité internationale universitaire de Paris, 4,8 millions d'euros pour la Fédération française du sport universitaire (FFSU) et 3,5 millions d'euros pour des associations étudiantes ;
- 2,6 millions d'euros au titre des accidents du travail des étudiants en stage (action 3) ;
- 2 millions d'euros pour le financement du fonds de garantie des prêts étudiants géré par Bpifrance ;
- 0,5 million d'euros pour le dispositif des « cordées de la réussite ».

## **1. La forte hausse du budget des aides directes aux étudiants sera-t-elle suffisante ?**

Les aides directes aux étudiants sont constituées des bourses sur critères sociaux de l'enseignement supérieur (2 052 millions d'euros), de l'aide au mérite (44,11 millions d'euros), de l'aide à la mobilité internationale (25,70 millions d'euros), des aides spécifiques pouvant être attribuées en cas de difficultés graves (48,78 millions d'euros), ainsi que, depuis la rentrée 2016, de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE, 92 millions d'euros). Elles augmentent de 8,5 % par rapport à 2016.

### ***a. Les bourses sur critères sociaux***

Les bourses sur critères sociaux constituent le socle du dispositif des aides directes aux étudiants, principalement fondé sur une logique de complémentarité avec l'aide que la famille est en mesure d'apporter à l'étudiant. Elles représentent 74 % des crédits du programme 231 pour 2017.

Elles sont attribuées en fonction, d'une part, des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal appréciées en fonction d'un barème national, et, d'autre part, de points de charge dont les critères d'attribution sont l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et le nombre d'enfants à charge.

Jusqu'à la rentrée 2012, les bourses étaient réparties en sept échelons. Une réforme engagée en 2013 et poursuivie en 2014 s'est traduite par la création de deux échelons supplémentaires : un échelon *0 bis* qui a permis à plus de 174 000 étudiants issus des classes moyennes d'obtenir une aide financière alors qu'ils ne bénéficiaient auparavant que d'une dispense des frais d'inscription, et un échelon 7 qui a permis à plus de 43 000 étudiants les plus modestes de bénéficier d'une revalorisation de leur bourse de 800 euros.

**Cette réforme a été amplifiée à la rentrée 2016, avec la fusion des échelons 0 et 0 bis.** Désormais, tous les échelons entraînent le versement d'une bourse. Environ **25 000 étudiants supplémentaires issus des classes moyennes bénéficieront ainsi d'une bourse de 1 009 euros annuels.** Les taux annuels des bourses sur critères sociaux ont en outre été revalorisés de 0,1 % à la rentrée 2016.

Pour le premier semestre 2017, la dépense prévisionnelle est basée sur un effectif d'étudiants boursiers de 694 066, correspondant à une augmentation des boursiers à la rentrée 2016 de 1,81 % par rapport au nombre de boursiers constaté en 2015-2016, soit le taux d'évolution prévisionnel du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur à la rentrée 2016.

**Le Rapporteur spécial craint que cette estimation s'avère insuffisante. Le fait que tous les échelons de bourses soient désormais rémunérateurs s'est en effet traduit par une augmentation du nombre de demandes à la rentrée 2016,** qui risque de rendre la fin de gestion particulièrement tendue. Le même phénomène risque d'être observé en 2017. À cette tension sur les bourses sur

critères sociaux s'ajoute l'impasse budgétaire que représentent à ce stade **les aides financières annoncées pour les personnes en formation dans le cadre de la « grande école du numérique » : aucun crédit n'est prévu à cette fin dans le budget pour 2017.**

**MONTANT ANNUEL DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX ET EFFECTIFS PRÉVISIONNELS CONCERNÉS AU PREMIER SEMESTRE 2017**

Échelon	Montant annuel sur dix mois (en euros)	Effectif prévisionnel de boursiers	Effectif prévisionnel de boursiers (en %)
Échelon 0 bis	1 009	203 633	29,34 %
Échelon 1	1 669	105 385	15,18 %
Échelon 2	2 513	55 030	7,93 %
Échelon 3	3 218	55 414	7,98 %
Échelon 4	3 924	52 562	7,57 %
Échelon 5	4 505	94 366	13,6 %
Échelon 6	4 778	83 626	12,05 %
Échelon 7	5 551	44 050	6,35 %

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

***b. L'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)***

L'ARPE est une mesure créée par l'article 50 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels. Un décret (1) et un arrêté (2) publié en même temps que la loi en ont précisé les conditions d'attribution et le montant, pour une application immédiate.

Cette aide est destinée :

– aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur boursiers durant la dernière année de leur cursus (échelon 0 bis à 7) ou bénéficiaires au cours de la dernière année de préparation du diplôme de l'allocation annuelle accordée dans le cadre du dispositif des aides spécifiques (cf. infra) ;

– aux jeunes diplômés de l'enseignement supérieur par la voie de l'apprentissage, sous conditions de ressources équivalentes à celles permettant de bénéficier des bourses de l'enseignement supérieur.

La demande d'aide doit être présentée dans les quatre mois qui suivent l'obtention du diplôme.

---

(1) Décret n° 2016-1089 du 8 août 2016 relatif à l'aide à la recherche du premier emploi.

(2) Arrêté du 8 août 2016 fixant les montants mensuels de l'aide à la recherche du premier emploi et les montants maximaux des ressources permettant aux personnes ayant obtenu leur diplôme par l'apprentissage de bénéficier de l'aide.

L'ARPE consiste en une **aide financière versée pendant quatre mois maximum**. Son montant varie en fonction de la situation du jeune diplômé :

– **pour les étudiants boursiers**, un montant équivalent à celui de la bourse sur critères sociaux perçus lors de votre dernière année d'études (**de 100 à 550 euros par mois**) ;

– **pour les diplômés du supérieur par l'apprentissage, 300 euros par mois**.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est chargé de l'instruction des demandes et du paiement de l'ARPE, dont le ministère estime à environ 75 000 le nombre bénéficiaires potentiels.

**Le Rapporteur spécial se félicite naturellement de la mise en œuvre de cette aide, qui correspondait à une attente des organisations étudiantes.**

**Sa mise en œuvre dès la rentrée 2016, alors qu'elle n'avait pas été prévue dans le projet de loi de finances crée cependant un élément supplémentaire de tension sur l'exécution.** Le paiement de ces aides est pour l'heure assuré grâce aux crédits prévus pour les bourses sur critères sociaux, dont l'expérience prouve qu'ils laissent rarement des marges de manœuvre. Le dégel de la réserve et un décret d'avance seront par conséquent nécessaires pour assurer le paiement de l'ARPE et des bourses sur critères sociaux jusqu'à la fin de l'année.

Selon les chiffres communiqués au Rapporteur spécial, au 28 septembre 2016, 16 000 demandes d'aide avaient été adressées aux centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS). Il est pour l'heure prématuré d'estimer le nombre d'aides qui seront attribuées au titre des diplômés délivrés en 2016. Une attestation de réussite au diplôme est en effet nécessaire pour demander l'ARPE, or tous les diplômés ne l'ont pas encore reçue. Il y a en outre des diplômés pour lesquels les jurys ne se sont pas encore réunis. Des demandes d'ARPE peuvent donc encore parvenir jusqu'à la fin de l'année, et sans doute au début de l'année 2017.

Pour 2017, il est prévu une enveloppe de 92 millions d'euros, ce qui représente, sur la base de 75 000 bénéficiaires, un montant moyen de 1 227 euros. Si l'estimation de 75 000 bénéficiaires s'avère exacte, ce montant paraît correctement évalué : il correspond à 4 mois de la bourse à 300 euros dont peuvent bénéficier les apprentis et, pour les étudiants boursiers, représente une moyenne entre les aides à 100 euros et les aides à 500 euros. Il faut en outre rappeler que l'ARPE peut être versée pendant **4 mois au maximum** ; lorsque l'étudiant trouve un emploi dont la rémunération mensuelle excède 78 % du SMIC net (soit 891 euros), le versement de l'aide cesse.

### ***c. Les aides au mérite***

Le dispositif des aides au mérite a fait l'objet d'une réforme entrée en vigueur à la rentrée 2015.

Les étudiants ayant obtenu une aide au mérite jusqu'en 2014-2015, et qui sont toujours éligibles à une bourse sur critères sociaux et inscrits dans le même cycle d'études, continuent à bénéficier d'une aide annuelle de 1 800 euros dans le cadre du nombre maximum de droits ouverts au titre de chaque cursus.

Pour les étudiants ayant obtenu le baccalauréat avec mention « très bien » depuis 2015 et bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux, l'aide annuelle est réduite à 900 euros. Elle est versée pendant 3 ans, sous réserve de progression dans les études.

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2017 s'élèvent à 44,11 millions d'euros, contre 50,9 millions d'euros en 2016. Malgré cette baisse, la diminution du nombre d'aides à 1 800 euros devrait permettre d'attribuer un plus grand nombre d'aides (environ 35 700).

### ***d. Les aides à la mobilité internationale***

L'aide à la mobilité internationale est destinée aux étudiants qui, dans le cadre de leur cursus d'étude, suivent une formation supérieure ou effectuent un stage à l'étranger. Elle ne peut être accordée qu'aux étudiants éligibles à une bourse sur critères sociaux ou bénéficiaires d'une allocation annuelle accordée au titre des aides spécifiques.

Elle fait l'objet d'un contingent annuel et est attribuée aux établissements d'enseignement supérieur engagés dans une procédure de contractualisation avec le ministère chargé de l'enseignement supérieur. Ce sont les établissements qui sélectionnent les bénéficiaires de cette aide parmi leurs étudiants.

Le montant mensuel de l'aide s'élève à 400 euros ; elle est accordée pour une période de deux mois minimum et neuf mois maximum.

Le projet de loi de finances pour 2017 prévoit, comme l'an dernier, une enveloppe de 25,7 millions d'euros, qui permettra de délivrer 64 250 mensualités.

### ***e. Le dispositif des aides spécifiques***

Les aides spécifiques sont gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires. Elles sont destinées à aider les étudiants qui rencontrent des difficultés au cours de l'année universitaire auxquelles le système de bourses ne peut répondre. L'aide d'urgence peut être ponctuelle, en cas de difficultés financières passagères, ou annuelle, en cas de difficultés pérennes.

Ces dispositifs bénéficieront en 2017 de 48,78 millions d'euros, le même montant qu'en 2016.

### i. Les aides ponctuelles

L'aide ponctuelle s'adresse à tous les étudiants, qu'ils soient boursiers ou non, pour répondre à des situations nouvelles intervenant à n'importe quel moment de l'année. Elle est versée en une seule fois et son montant maximal correspond au montant annuel de l'échelon 1 des bourses sur critères sociaux, soit 1 669 euros.

Dans le cas où plusieurs aides ponctuelles sont accordées au titre de la même année universitaire, le montant cumulé des aides ne peut excéder deux fois le montant annuel de l'échelon 1.

En 2015, le nombre d'aides annuelles versées s'est élevé à 69 836, en hausse de plus de 5 % par rapport à 2014. Elles ont bénéficié à 42 976 étudiants. Les principaux motifs d'attribution ont été l'aide alimentaire, le logement, les frais d'études, le transport, la réalisation d'un stage et la santé.

### ii. Les aides annuelles

L'aide annuelle est destinée à prendre en compte certaines situations spécifiques durables qui n'ouvrent pas droit au versement d'une bourse d'enseignement supérieur : étudiant en reprise d'études au-delà de 28 ans, étudiant seul sur le territoire dont les revenus déclarés par la famille résidant à l'étranger ne permettent pas d'apprécier son droit à bourse, étudiant élevé par un autre membre de sa famille sans décision judiciaire, étudiant en rupture familiale ou encore étudiant en situation d'indépendance avérée. L'étudiant doit remplir les mêmes conditions d'assiduité qu'un étudiant boursier.

L'allocation annuelle, dont le montant correspond à l'un des échelons de bourse sur critères sociaux, est versée pendant toute l'année universitaire par mensualités. Elle équivaut à un droit à bourse et donne droit à l'exonération des droits de scolarité à l'université et de cotisation de sécurité sociale étudiante.

Pour l'année 2015-2016, 5 749 aides annuelles ont été attribuées (+ 7,9 % par rapport à l'année précédente). Les cinq CROUS ayant accordé le plus d'aides sont Lille (912), Paris (371), Bordeaux (349), Créteil (320) et Toulouse (316). Les principaux motifs d'attribution sont la rupture familiale (48 %), l'indépendance avérée (26 %), les difficultés particulières (18 %) et la reprise d'études (6 %).

### *f. Les prêts garantis par l'État*

L'architecture des aides directes aux étudiants est complétée par un système de prêts garantis par l'État, ouverts à tous les étudiants sans conditions de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. Le dispositif ne constitue pas un droit au crédit : la banque doit s'assurer de la capacité de l'étudiant à faire face à ses engagements. L'emprunt, d'un montant maximal de 15 000 euros, peut être remboursé de manière différée.

Le risque de défaillance est garanti par l'État via un fonds de garantie géré par Bpifrance, pour le financement duquel 2 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances.

À la fin de l'année 2015, 51 543 prêts avaient été accordés, pour un montant total de près de 430 millions d'euros (soit un montant moyen de plus de 8 300 euros) et une durée moyenne de 6 ans, comprenant un différé de 2 ans.

## 2. Le rétablissement des crédits destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires

Le Centre des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) anime et coordonne l'action des vingt-huit centres régionaux (CROUS), qui assurent la gestion des services chargés de répondre aux besoins matériels (notamment hébergement et restauration) et financiers (instruction des demandes d'aides financières) des étudiants.

Toutes les actions du programme concourent au financement du réseau, que ce soit sous la forme de subventions pour charges de service public ou de dotations en fonds propres. Les crédits inscrits dans chaque action à destination du réseau sont récapitulés dans le tableau suivant :

### CRÉDITS ATTRIBUÉS AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES EN 2016

(en millions d'euros)

	Titre 3 Subvention pour charges de service public	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dotations en fonds propres	Total par action
01 Aides directes	29,17	48,78		77,95
02 Aides indirectes	155,93		92,59	248,52
03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	3,47			3,47
04 Pilotage et animation du programme	94,6		2,63	97,23
<b>Total</b>	<b>283,17</b>	<b>48,78</b>	<b>95,22</b>	<b>427,17</b>

Source : projet annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2017.

En crédits de paiement, les crédits attribués au réseau des œuvres universitaires augmentent de 58 millions d'euros par rapport à 2016 :

– 50 millions d'euros sur le titre 7, correspondant à un rétablissement du niveau de ces crédits après le prélèvement de 50 millions d'euros opéré en 2016 (cf. *supra*) ;

– 8 millions d’euros sur le titre 3, qui permettront la mise en œuvre de mesures salariales en faveur du personnel du réseau (augmentation du point d’indice et PPCR).

Selon les informations fournies au Rapporteur par le directeur du CNOUS lors de son audition, **la mesure de mobilisation de la trésorerie du CNOUS décidée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 ne semble pas avoir provoqué de report d’opérations d’investissement**. Alors que l’intégralité de la baisse des crédits de paiement portait initialement sur le titre 7, il a été finalement été décidé de limiter l’impact sur les crédits d’investissement à 25 millions d’euros, répartis entre les opérations d’investissement des CROUS (21,8 millions d’euros) et celles du CNOUS (3,2 millions d’euros). En contrepartie, la subvention pour charges de service public du CNOUS a été réduite de 7 millions d’euros et un prélèvement de 14 millions d’euros a été opéré sur le fonds de roulement du CROUS de Paris. **Les marges de manœuvre en la matière sont désormais épuisées, et il est impératif que le rétablissement des crédits, prévu dans le projet de loi de finances, soit réparti entre les titres 3 et 7 comme l’a été l’effort en 2016.**

Le projet de loi de finances pour 2017 porte le plafond d’emplois de l’opérateur à 12 721 ETPT (+ 5 ETPT) pour permettre la création d’emplois d’assistantes sociales.

**Le Rapporteur spécial souhaite à cet égard souligner que, ces dernières années, le réseau a consenti des efforts importants de productivité et d’optimisation de son organisation pour faire face à l’augmentation de ses missions (augmentation du nombre de dossiers de bourses à traiter et de logements en gestion, création de l’ARPE, etc.) sans augmentation de ses moyens. La limite de ce qu’il peut faire à moyens constants est sans doute désormais atteinte.**

Outre sa subvention pour charges de service public, qui finance le fonctionnement du réseau et, surtout, la rémunération de ses personnels, le réseau des œuvres universitaires et scolaires bénéficie d’une dotation en fonds propres (95,2 millions d’euros) presque exclusivement consacrée aux investissements en matière de logement et de restaurants universitaires.

### **La progression du programme de construction de 40 000 logements**

Selon l'enquête sur le coût de la vie étudiante réalisée par l'UNEF, le logement est le premier poste de dépense des étudiants ; il représente en moyenne 55 % des dépenses mensuelles, avec de fortes disparités selon le mode de logement et la ville de résidence.

Pour permettre à un plus grand nombre d'étudiants d'accéder à un hébergement de qualité à moindre coût, le Gouvernement a engagé un plan prévoyant la construction de 40 000 logements étudiants sur cinq ans, prioritairement à proximité des zones urbaines où le déséquilibre entre offre et demande est le plus marqué.

Trois contingents sont pris en compte pour le calcul du nombre de places créées : les logements construits ou gérés par les CROUS, les logements construits par les organismes HLM et gérés en propre par ces organismes ou par des associations dédiées, ainsi que les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés. Sur les 40 000 logements prévus, 25 000 devraient être gérés par les CROUS.

**Le Rapporteur spécial estime qu'il faut être attentifs à ce que les logements construits dans ce cadre et non gérés par les CROUS restent effectivement occupés par des étudiants quelques années plus tard.** La création <sup>(1)</sup>, auprès des organismes gestionnaires, de comités d'orientation où siège un représentant des CROUS est une bonne chose. Il lui appartiendra d'être vigilant.

Selon la dernière actualisation du tableau de bord national effectuée le 31 mars 2016, **42 607 places nouvelles seront créées entre le 1<sup>er</sup> janvier 2013 et le 31 décembre 2017, dont 20 566 ont déjà été livrées au 31 décembre 2015.** Près de la moitié de ces places seront ouvertes en Île-de-France, qui concentre 26 % des étudiants et où les besoins sont les plus criants. Cependant, d'après le directeur du CNOUS, ce n'est pas, à l'heure actuelle, en Île-de-France que les constructions progressent au rythme le plus élevé.

Au 31 mars 2016, la programmation des constructions sur la durée du plan 40 000 est la suivante :

<b>2013 (réalisation)</b>	<b>2014 (réalisation)</b>	<b>2015 (réalisation)</b>	<b>2016 (prévision)</b>	<b>2017 (prévision)</b>	<b>Total</b>
6 388	5 267	8 911	6 274	15 767	42 607

Le directeur du CNOUS estime que, sur la période 2013-2018, le réseau aura ouvert plus de 22 700 places.

### **3. Les dépenses d'investissement de l'État sont conformes aux engagements des CPER**

Les investissements du réseau des œuvres universitaires et scolaires pour le logement étudiant sont complétés par les crédits d'investissement engagés par l'État dans le cadre des opérations concernant le logement étudiant prévu par les CPER.

---

(1) Décret n° 2016-1020 du 26 juillet 2016 relatif aux conventions conclues en application de l'article L. 822-1, 8<sup>e</sup> alinéa, du code de l'éducation et fixant les critères d'attribution de certaines catégories de logements destinés aux étudiants.

L'enveloppe globale prévue pour ces opérations dans les CPER 2015-2020 s'élève à 94,55 millions d'euros pour le programme 231. Pour 2017, les crédits prévus sont de 19,18 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,95 millions d'euros en crédits de paiement. Ils portent uniquement sur les CPER 2015-2020, le volet « logement étudiant » des CPER 2007-2014 étant soldé depuis 2015.

Le volume d'autorisations d'engagement correspond à une annuité théorique (un sixième de l'enveloppe contractualisée), à laquelle s'ajoute une provision de 5 millions d'euros pour faire face aux besoins nouveaux qui seraient prévus dans le cadre de la clause de revoyure des CPER 2015-2020.

Les crédits de paiement, en légère hausse par rapport à 2016, sont ouverts plus rapidement que sur le programme 150. La couverture par les crédits de paiement des autorisations d'engagement ouvertes est budgétisée sur trois ans au lieu de cinq pour le programme 150 : 25 % en année  $n+1$ , 50 % en année  $n+2$  et 25 % en année  $n+3$ .

#### **4. Les crédits consacrés à la santé des étudiants et aux activités associatives, culturelles et sportives sont maintenus**

Pour 2017, les crédits consacrés à la santé des étudiants, aux mesures d'accompagnement des étudiants handicapés et aux activités associatives, culturelles et sportives (action 3) évoluent peu ; ils s'élèvent à 60,77 millions d'euros.

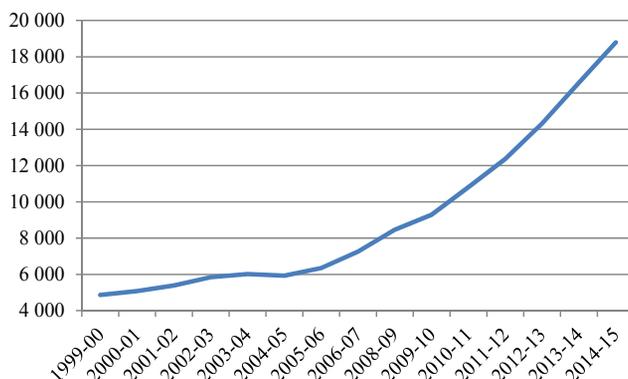
● Plus de 80 % (49,4 millions d'euros) de cette enveloppe sont versés aux établissements d'enseignement supérieur sous forme de subventions pour charges de service public, en complément de celles qu'ils reçoivent du programme 150. Ces subventions financent deux types de dépenses :

– les dépenses relatives à la santé et aux activités sportives et socioculturelles (22,15 millions d'euros), en particulier le fonctionnement des services universitaires et interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), et celui des services universitaires et interuniversitaires d'activités physiques et sportives. Ces dépenses comprennent également l'animation des campus par le développement de la vie culturelle, artistique, sportive et associative ;

– les mesures d'accompagnement des étudiants handicapés et de mise en accessibilité des établissements (23,77 millions d'euros). Sur cette somme, une dotation de 16,27 millions d'euros est destinée à financer les travaux immobiliers d'accessibilité dans les établissements d'enseignement supérieur ainsi que dans les restaurants et résidences universitaires des CROUS et de la Cité internationale universitaires de Paris. 7,5 millions d'euros sont destinés à un accompagnement spécifique des étudiants handicapés (transcription en braille, aide à la prise de note, acquisition de matériel et logiciels adaptés, aménagement des conditions de soutien pédagogique et de tutorat, *etc.*).

Grâce à ces aides et à l'action volontariste menée depuis l'adoption de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, d'une part, et du fait de l'augmentation générale de la population étudiante d'autre part, le nombre d'étudiants se déclarant en situation de handicap augmente fortement, de 14 % par an en moyenne depuis 2005. À la rentrée 2014, ils étaient 20 549, dont 91,5 % à l'université.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS HANDICAPÉS



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France n° 9, juin 2016.

Les freins à l'entrée dans l'enseignement supérieur pour les étudiants handicapés ont été réduits depuis l'entrée en vigueur de la loi de 2005. Cependant, même si l'on observe une réduction de l'écart avec l'ensemble de la population étudiante, les étudiants handicapés sont davantage concentrés en licence et deviennent moins nombreux au fil du cursus universitaire. Ceci explique la difficulté des universités à satisfaire à leurs obligations en termes d'emploi de travailleurs handicapés, compte tenu de la proportion d'enseignants-chercheurs dans leurs effectifs.

● Enfin, une partie des crédits de l'action 8 (8,24 millions d'euros) est destinée à subventionner des associations étudiantes (3,49 millions d'euros) et la Fédération française du sport universitaire (FFSU) (4,75 millions d'euros).

\*

\* \*

## EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (voir le compte rendu de la commission élargie du 27 octobre 2016 à 21 heures<sup>(1)</sup>), la commission des finances examine les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

*Suivant l'avis favorable de MM. Alain Claeys, rapporteur spécial pour la recherche, et François André, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante, la commission **adopte** les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

\*

\* \*

---

(1) [http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions\\_elargies/](http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/commissions_elargies/)



## ANNEXE N° 1 : EFFECTIFS ÉTUDIANTS DANS LES PRINCIPALES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

TYPE D'ÉTABLISSEMENT	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016
<b>DUT</b>	<b>116 476</b>	<b>115 797</b>	<b>115 305</b>	<b>115 780</b>	<b>116 397</b>	<b>116 205</b>
<i>évolution absolue</i>	- 1 663	- 679	- 492	475	617	- 192
<i>évolution relative (en %)</i>	- 1,4	- 0,6	- 0,4	0,4	0,5	- 0,2
<b>Université hors DUT <sup>(1)</sup></b>	<b>1 320 628</b>	<b>1 336 310</b>	<b>1 347 411</b>	<b>1 383 835</b>	<b>1 414 882</b>	<b>1 476 991</b>
<i>évolution absolue</i>	52 702	15 682	11 101	36 424	31 047	62 109
<i>évolution relative (en %)</i>	4,2	1,2	0,8	2,7	2,2	4,4
dont : formations d'ingénieurs universitaires	20 865	24 660	25 063	25 747	26 604	28 472
dont : ESPE				26 815	57 160	65 619
dont : cursus L	747 286	759 471	764 451	786 152	805 343	850 789
dont : cursus M	488 198	488 304	495 398	483 414	465 114	566 533
dont : cursus D	64 279	63 875	62 499	61 707	60 661	59 669
<b>Autres formations d'ingénieurs Public MEN</b>	<b>49 139</b>	<b>51 298</b>	<b>52 333</b>	<b>53 509</b>	<b>55 626</b>	<b>55 018</b>
<i>évolution absolue</i>	2 114	2 159	1 035	1 176	2 117	- 608
<i>évolution relative (en %)</i>	4,5	4,4	2	2,2	4,0	- 1,1
<b>Écoles normales supérieures</b>	<b>4 730</b>	<b>4 815</b>	<b>5 236</b>	<b>5 210</b>	<b>5 812</b>	<b>5 769</b>
<i>évolution absolue</i>	391	85	421	- 26	602	- 43
<i>évolution relative (en %)</i>	9	1,8	8,7	- 0,5	11,6	- 0,7
<b>Autres établissements d'enseignement universitaire <sup>(2)</sup></b>	<b>32 100</b>	<b>29 198</b>	<b>29 477</b>	<b>25 798</b>	<b>30 164</b>	<b>31 435</b>
<b>Ensemble budget enseignement supérieur</b>	<b>1 523 073</b>	<b>1 537 418</b>	<b>1 549 762</b>	<b>1 584 132</b>	<b>1 622 881</b>	<b>1 685 418</b>
<i>évolution absolue</i>	- 5 707	14 345	12 344	34 370	38 783	62 537
<i>évolution relative (en %)</i>	- 0,4	0,9	0,8	2,2	2,4	3,9
<b>STS et assimilés</b>	<b>242 247</b>	<b>246 025</b>	<b>253 729</b>	<b>254 967</b>	<b>255 216</b>	<b>256 066</b>
<i>évolution absolue</i>	1 925	3 778	7 704	1 238	249	850
<i>évolution relative (en %)</i>	0,8	1,6	3,1	0,5	0,1	0,3
<b>CPGE</b>	<b>79 874</b>	<b>80 411</b>	<b>82 165</b>	<b>83 425</b>	<b>84 046</b>	<b>85 938</b>
<i>évolution absolue</i>	- 1 261	537	1 754	1 260	621	1 892
<i>évolution relative (en %)</i>	- 1,6	0,7	2,2	1,5	0,7	2,3
Établissements privés d'enseignement universitaire	26 567	28 450	29 309	35 472	30 299	32 260
Formations d'ingénieurs Public autres ministères	16 797	17 170	18 154	17 779	18 702	20 176
Formations d'ingénieurs privées	35 158	37 292	38 783	40 270	40 614	42 766
Écoles de commerce, gestion et comptabilité	121 317	126 698	131 043	134 177	134 329	136 244
Écoles juridiques et administratives	8 121	9 088	9 387	8 766	7 996	10 134
Écoles artistiques, d'architecture et de journalisme <sup>(3)</sup>	67 986	67 363	70 524	74 387	74 046	73 012
Formations paramédicales et sociales <sup>(4)</sup>	137 370	140 674	132 935	135 079	135 449	135 449
Autres écoles de spécialités diverses	61 117	60 351	63 445	63 789	67 493	73 136
<b>Ensemble autres établissements et formations d'enseignement supérieur</b>	<b>796 554</b>	<b>813 522</b>	<b>829 474</b>	<b>848 111</b>	<b>848 295</b>	<b>865 695</b>
<i>évolution absolue</i>	11 218	16 968	15 952	18 637	184	17 400
<i>évolution relative (en %)</i>	1,4	2,1	2,0	2,2	0,0	2,1
<b>France métro + DOM</b>	<b>2 319 627</b>	<b>2 350 940</b>	<b>2 379 236</b>	<b>2 432 243</b>	<b>2 471 176</b>	<b>2 551 113</b>
<i>évolution absolue</i>	5 511	31 313	28 296	53 007	38 933	79 937
<i>évolution relative (en %)</i>	0,2	1,3	1,2	2,2	1,6	3,2

(1) Depuis 2011, l'université de Lorraine (issue de la fusion des universités de la région et de l'INPL) est devenue un grand établissement mais ses effectifs continuent à être recensés avec ceux des universités.

(2) Paris-Dauphine, EHESS, IEP Paris, École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, INALCO, Observatoire de Paris, École pratique des hautes études, Institut de physique du Globe, École nationale des chartes.

(3) Écoles supérieures artistiques et culturelles, écoles supérieures d'architecture, écoles de journalisme et écoles littéraires.

(4) Chiffres 2014 reconduits à titre provisoire en 2015.

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

**ANNEXE N° 2 :  
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

**Conférence des présidents d'université (CPU)\***

– M. Jean-Loup Salzman, président ; M. Karl Stoeckel, attaché parlementaire ; M. Michel Dellacasagrande, consultant et Mme Sibylle Rochas, chargée de mission moyens et personnels.

**Cabinet du secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche**

– M. Christophe Strassel, directeur de cabinet.

**Conférence des grandes écoles (CGE)\***

– M. Francis Jouanjean, délégué général, et M. Jules Meunier, chargé de mission.

**Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC)**

– M. Jean-Philippe Ammeux, président, et M. Svend-Erik Estellon, délégué général.

**Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA)**

– M. Dominique Vermersch, président, et M. Jean-Louis Vichot, délégué général.

**Union des nouvelles facultés libres (UNFL)**

– M. Michel Boyancé, président.

**Union des grandes écoles indépendantes (UGEI)\***

– M. Jean-Michel Nicolle, président, et Mme Séverine Messier, déléguée générale.

**Assemblée des directeurs des instituts universitaires de technologie (ADIUT)**

– M. Bernard Lickel, président.

**Union nationale des présidents des instituts universitaires de technologie (UNPIUT)**

– M. Jean-Paul Vidal, président.

**Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche**

– Mme Simone Bonnafous, directrice générale ;

– Mme Rachel-Marie Pradeilles-Duval, chef du service de la stratégie des formations et de la vie étudiante ;

– M. Éric Piozin, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier ;

– M. Stéphane Calviac, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur ;

– M. Christophe Castell, sous-directeur de la vie étudiante ;

– M. Guillaume Decroix, sous-directeur de l'immobilier ;

– Mme Cécile Draye, chef du département de la synthèse budgétaire ;

– M. Didier Roux, chef du département des aides aux étudiants ;

– Mme Sonia Brkic, adjointe au chef du département de l'allocation des moyens.

**Union nationale des étudiants de France (UNEF)**

– Mme Marthe Corpet, vice-présidente et Mme Lara Bakech, responsable de la commission universitaire.

**Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)**

– M. Emmanuel Giannesini, président, et Mme Marie Message, directrice générale déléguée.

**Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) – Fédération syndicale unitaire (FSU)**

– M. Hervé Christofol, secrétaire général, et M. Marc Champesme, trésorier.

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de l'Assemblée nationale, s'engageant dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*