



N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

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 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 34

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. FABRICE LE VIGOUREUX

Député

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS	5
I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES ÉTABLISSEMENTS SE POURSUIT MAIS RESTE PEU LISIBLE DU FAIT DE L'ÉCLATEMENT DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE (P. 150)	7
A. UNE PROGRESSION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS	8
1. La dépense intérieure de l'éducation de l'enseignement supérieur poursuit sa progression	8
2. Les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) font l'objet d'un accompagnement adapté	9
a. La situation financière de ces établissements s'améliore globalement.....	9
b. Le budget 2020 accompagne les établissements passés aux RCE.....	11
3. La gestion, par les universités, de leur masse salariale reste incertaine	11
4. Les crédits alloués à la formation initiale et continue en progression à tous les niveaux	13
B. LA SUBVENTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVE EN AUGMENTATION MAIS TOUJOURS INSUFFISANTE	14
C. LES MOYENS DU PIA ET DU GPI COMPLÈTENT L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA MISSION, MAIS NUISENT À SA LISIBILITÉ	15
1. Les crédits en faveur de l'enseignement supérieur hébergés par la mission <i>Investissements d'avenir</i> sont en forte hausse.....	15
2. L'éclatement de la maquette budgétaire entre le programme 150 et le PIA nuit cependant à la lisibilité du budget de l'enseignement supérieur et à l'autorisation parlementaire	16
II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR FINANCER LA VIE ÉTUDIANTE (P. 231)	19
A. LES BOURSES ET AIDES PORTÉES PAR LE PROGRAMME 231 SONT EN AUGMENTATION	19
B. LE BUDGET DU CNOUS ET DES CROUS AUGMENTE DE + 2,5 %, AVANT DE PROBABLES FORTES HAUSSES À VENIR AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES	21

C. L'ENVELOPPE DE PRÊTS ÉTUDIANTS GARANTIS PAR LA BPI RESTE INSUFFISANTE POUR SATISFAIRE LA DEMANDE ET LES BESOINS DES ÉTUDIANTS.....	22
D. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT SE POURSUIT	23
III. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC IMMOBILIER UNIVERSITAIRE CONSTITUE UN ENJEU FINANCIER IMPORTANT QUE LES ÉTABLISSEMENTS N'ONT AUJOURD'HUI PAS LES MOYENS DE PRENDRE EN CHARGE.....	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	28

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 75 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL ET DONNÉES CLÉS

Les **crédits de la mission Recherche et Enseignement supérieur** s'établissent dans ce budget 2020 à **28,6 milliards d'euros**, en hausse 534 millions par rapport à 2019.

Les programmes 150 et 231 bénéficient de 242 millions d'euros supplémentaires.

S'agissant du **programme 150, Formations supérieures et recherche universitaire**, il **progresse de 176 millions d'euros** en crédits de paiement. Pour appréhender l'ensemble des moyens dédiés à l'enseignement supérieur, il est toutefois nécessaire de prendre notamment en compte les financements extrabudgétaires liés aux investissements d'avenir (PIA) et aux recettes de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

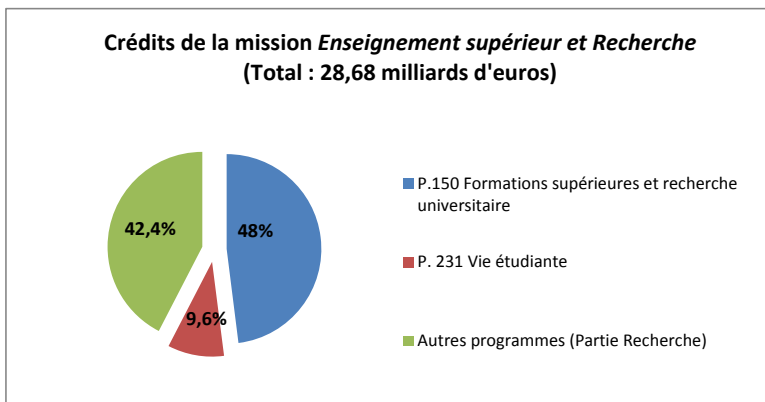
Ces ressources permettront d'accompagner la hausse dynamique des inscriptions en licence et master, de financer le **Plan Étudiants** et la transformation des parcours des études de santé, de généraliser le **dialogue stratégique et de gestion** à 80 établissements pour l'année 2019-2020 et bénéficieront à la réussite des étudiants et à leur insertion professionnelle.

Le **programme 231 Vie étudiante** bénéficie de **66 millions d'euros supplémentaires**, destinés à augmenter les aides directes et indirectes à destination des étudiants - et notamment **les bourses sur critères sociaux qui augmentent de 46 millions d'euros** par rapport à 2019.

Le rapporteur spécial souligne qu'il convient d'être vigilant sur la **hausse à venir de la masse salariale du CNOUS et des CROUS**, ainsi qu'à la **garantie des prêts étudiants par la BPI** : l'enveloppe de 2 millions d'euros de ce fonds de garantie n'a pas évolué depuis plusieurs années alors que les besoins sont croissants. Cette dotation doit être augmentée. Le rapporteur spécial a déposé un amendement en ce sens.

À l'échelle de la mission, le rapporteur spécial appelle à une **vision et une présentation plus consolidée de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur**. Une réflexion plus large sur l'architecture actuelle de la mission pourrait également être entamée, en vue de la recentrer sur les autres programmes gérés par le Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Enfin, une **réflexion d'ampleur doit être menée sur le sujet de la rénovation énergétique du bâti universitaire**. L'Opération Campus arrive à son terme ; il est de ce fait impératif de **penser un dispositif pérenne qui permettrait aux universités de financer ces travaux colossaux**, en repensant notamment leurs possibilités d'emprunt.

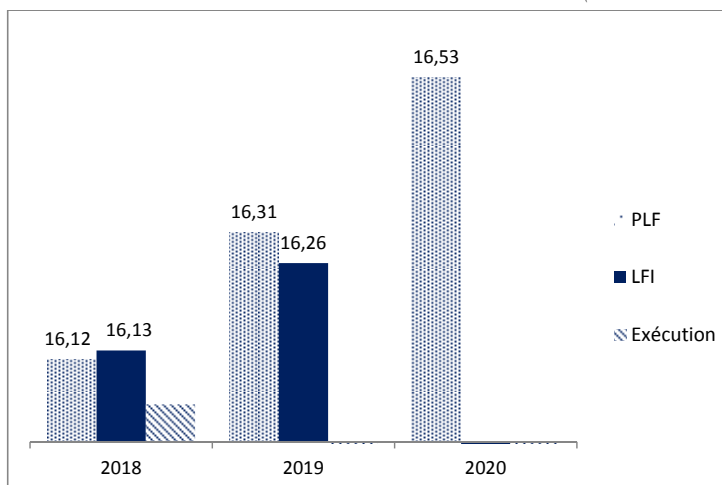


**ÉVOLUTION DES CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 150 ET 231
ENTRE LA LFI 2019 ET LE PLF 2020**

	Budget au PLF 2020	Variation par rapport à 2019
Programme 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	13,8 milliards d'euros	+ 176 millions d'euros
Programme 231 – <i>Vie étudiante</i>	2,8 milliards	+ 66 millions

**EXÉCUTION ET PRÉVISION BUDGÉTAIRES SUR LA PARTIE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
EN CRÉDITS DE PAIEMENTS**

(en millions d'euros)



I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES ÉTABLISSEMENTS SE POURSUIT MAIS RESTE PEU LISIBLE DU FAIT DE L'ÉCLATEMENT DE LA MAQUETTE BUDGÉTAIRE (P. 150)

Le budget de la mission *Recherche et enseignement supérieur* est en hausse de 534 millions d'euros par rapport à la loi de finance initiale (LFI) pour 2019. Si cette augmentation bénéficie principalement à la partie « recherche » de la mission (à hauteur de 292 millions d'euros), les crédits alloués au programme 150 sont fixés à 13,8 milliards d'euros pour 2020, soit une augmentation de près de 176 millions d'euros.

L'effort de l'État en faveur de l'enseignement supérieur ne peut cependant se mesurer à l'aune du seul programme 150. Les moyens dédiés à l'enseignement supérieur au travers de la MIREs sont complétés assez largement, depuis quelques années, par des financements extrabudgétaires liés au programme d'investissement d'avenir (PIA).

Le PLF 2020 prévoit ainsi un budget de 435 millions d'euros consacrés au programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche* de la mission Programmes d'investissement d'avenir (PIA), soit plus du double qu'en LFI 2019.

Si cela témoigne de l'importance que le Gouvernement accorde à l'enseignement supérieur, il est regrettable que cette maquette budgétaire soit ainsi éclatée. Cette architecture présente un double écueil :

– Elle **nuît à la lisibilité du budget** de l'enseignement supérieur pour les parlementaires, les acteurs du secteur et plus largement les citoyens ;

– Plus encore, elle n'est pas conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui fait de la mission, ensemble de programmes concourant à une même politique publique, l'unité de vote du budget. En l'état, **le Parlement ne peut pas se prononcer sur le budget de l'enseignement supérieur au travers du seul vote du programme 150.**

Le rapporteur spécial appelle ainsi le Gouvernement à fournir *a minima* des documents permettant d'avoir une vision consolidée et claire de la dépense par étudiant et de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur dans son ensemble. Il l'invite à repenser l'architecture actuelle de la mission, pour la recentrer sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auquel ils appartiennent. Un document de politique transversale pourrait ensuite utilement retracer l'ensemble des crédits dédiés à la politique de recherche et d'enseignement supérieur.

A. UNE PROGRESSION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS

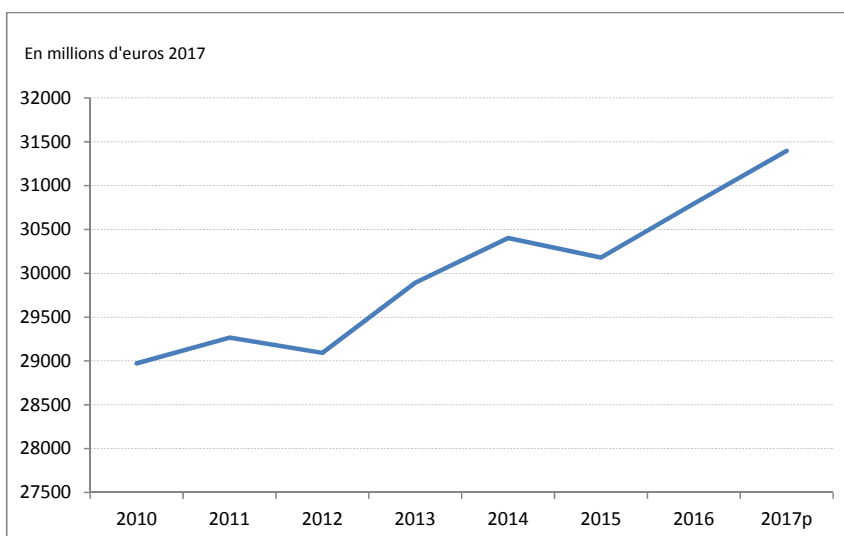
L'enseignement supérieur représente toujours une part importante de la dépense intérieure d'éducation (DIE), stable depuis 2013. Preuve que le Gouvernement fait de l'enseignement supérieur une priorité, les crédits du programme 150 sont, dans la continuité des lois de finances pour 2018 et 2019, en augmentation, malgré un cadre budgétaire contraint. Les crédits alloués à la formation initiale et continue portent principalement cette progression.

Le Gouvernement continue également d'accompagner le passage aux responsabilités et compétences étendues des opérateurs du programme 150, en même temps qu'il les responsabilise. Ainsi, de réels progrès ont été faits en matière d'accompagnement des établissements dans l'exercice de prévision de charges de personnel, notamment à travers l'expérimentation d'un **dialogue stratégique**, qui sera généralisé à 80 établissements en 2020. En revanche, à partir de 2020, le GVT ne fera plus l'objet d'un financement systématique par le Ministère de l'Enseignement supérieur.

1. La dépense intérieure de l'éducation de l'enseignement supérieur poursuit sa progression

En 2017, la DIE de l'enseignement supérieur atteint 31,4 milliards d'euros, soit 20,3 % de la DIE totale, un ratio stable depuis 2013. Elle est en hausse de 2 % par rapport à l'année précédente (graphique 1).

ÉVOLUTION DE LA DIE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEPUIS 2010



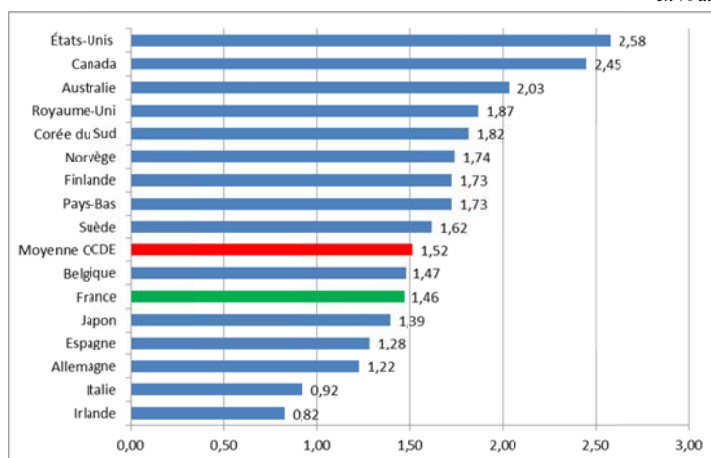
Source : MESRI, État de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation en France n° 12, juillet 2019.

Avec 1,4 % du PIB consacré à l'enseignement supérieur, la France est très proche de la moyenne des pays de l'OCDE (1,52 %). Elle devance des pays européens comme l'Espagne (1,28 %), l'Allemagne (1,22 %) ou l'Italie (0,92 %).

Le Royaume-Uni (1,87 %), la Norvège (1,74 %), la Finlande, les Pays-Bas (1,73 %) ou la Suède (1,62 %) y consacrent en revanche une part plus importante de leur PIB. Deux pays réalisent un effort financier pour l'enseignement supérieur très au-dessus de la moyenne : les États-Unis (2,58 %) et le Canada (2,45 %).

DÉPENSES ANNUELLES DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

en % du PIB (2015)



Source : OCDE, Regards sur l'éducation 2018.

2. Les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) font l'objet d'un accompagnement adapté

Les établissements passés aux RCE voient leur situation s'améliorer, grâce à la mise à disposition d'un budget adapté pour accompagner cette transition.

a. La situation financière de ces établissements s'améliore globalement

Au 1^{er} septembre 2019, le programme 150 regroupe au total 202 opérateurs dont 106 ont accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

**NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS PASSÉS
AUX RESPONSABILITÉS ET COMPÉTENCES ÉLARGIES (RCE)**

Catégories Opérateurs	RCE	Non RCE	Total
Universités et assimilés	68	2	70
Écoles et formations d'ingénieurs	24	10	34
Opérateurs de soutien à l'ESR	–	41	41
Autres opérateurs de l'ESR	10	27	37
Communautés d'universités et établissements	4	15	19
EPAURIF	–	1	1
Total – opérateurs P150	106	96	202

Source : MESRI.

Un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement des établissements a été mis en place au sein du ministère en 2012 afin de dresser un bilan de la situation nationale et proposer les actions à mener pour accompagner les établissements en difficulté.

L'analyse des comptes financiers 2018 met tout d'abord en évidence une situation financière globale satisfaisante avec une progression des principaux indicateurs financiers par rapport à 2017. En 2018, le résultat agrégé des universités s'établit à 212 millions d'euros. Ce niveau est en hausse de 81 millions d'euros par rapport à 2017, où le solde agrégé était de 131 millions d'euros. Cette augmentation résulte d'une hausse des produits supérieure à la hausse des charges. La capacité d'autofinancement (CAF) des universités suit également une trajectoire ascendante avec une hausse de 27 %.

Après s'être stabilisés à 1,6 milliard d'euros en 2017, les fonds de roulement « établissement » (avec SIE) constatés aux comptes financiers 2018 progressent de 13 % en un an pour atteindre 1,8 milliard d'euros.

La trésorerie progresse parallèlement en 2018. Son niveau représente 2,7 milliards d'euros. Il convient, en outre, de noter l'évolution majoritairement à la hausse de cet indicateur au sein des établissements depuis 2015, la trésorerie ayant progressé en 3 ans pour 79 % d'entre eux.

En 2018, trois universités présentent néanmoins un résultat déficitaire :

- Montpellier
- Pau - Pays de l'Adour
- Le Mans - Maine

Le nombre d'établissements concernés est en baisse – il s'établissait à 8 en 2017 ; de même, le montant total des déficits cumulés, sur le même périmètre, se réduit fortement pour s'établir à 2,1 M€(26 M€en 2017).

b. Le budget 2020 accompagne les établissements passés aux RCE

Pour accompagner ce mouvement, le PLF 2020 propose des moyens nouveaux à hauteur de **159 millions d'euros sur le titre 3 du programme 150**.

Cette enveloppe supplémentaire permettra :

– de financer l'effort des universités dans le cadre du « **Plan étudiant** » et de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (ORE), qui prévoit une dépense de 500 millions d'euros sur la durée du quinquennat, **pour augmenter les capacités des filières en tension** (financement de postes d'enseignants, places supplémentaires dans les IUT franciliens...);

– de conforter le pouvoir d'achat de la communauté universitaire (dépenses nouvelles des établissements RCE, PPCR...);

– d'accompagner la réforme des études de santé prévue par la loi santé du 24 juillet 2019 ⁽¹⁾ (réorganisation des formations à la suite de la suppression de la PACES).

3. La gestion, par les universités, de leur masse salariale reste incertaine

Depuis l'adoption de la loi du 10 août 2007 sur les libertés et responsabilités des universités (LRU), la maîtrise de la masse salariale et des emplois est un enjeu financier et un axe d'échange majeurs entre le ministère et les établissements.

La comparaison entre les prévisions budgétaires (budget initial) et les réalisations (compte financier) montre que **les charges de personnel sont globalement anticipées et maîtrisées par les établissements**.

COMPARAISON ENTRE LES PRÉVISIONS BUDGÉTAIRE ET LES RÉALISATIONS DES CHARGES DE PERSONNEL DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL (EPSCP)

Charges de personnel	Budget initial	Compte financier
2017	12,02	11,89
2018	12,22	11,76

Source : Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

Certaines difficultés demeurent cependant. En particulier, le financement du glissement vieillesse technicité (GVT) reste incertain.

Jusqu'en 2012, le GVT était entièrement financé aux établissements et intégré dans le socle de masse salariale. À partir de 2012, seule une part du GVT a été financée, selon des modalités ayant différé selon les années.

(1) Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé

TABLEAU RÉCAPITULATIF DU FINANCEMENT DU GVT DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Financement ponctuel non soclé ⁽¹⁾	18	25							
Financement soclé		32					40		
Aucun financement spécifique			x		x	x		x	x

Source : Tableau réalisé à partir des réponses du MESRI au questionnaire budgétaire.

Ainsi, comme en 2019, aucun financement spécifique n'est prévu dans ce PLF 2020 pour financer le GVT, qui s'élève à 2,42 millions d'euros.

Il n'est pas certain que l'État financera de nouveau le GVT à l'avenir, le Ministère ayant annoncé aux responsables d'établissements que le financement systématique du GVT ne serait plus assuré.

Le rapporteur salue les nombreux dispositifs mis en œuvre pour accompagner les établissements dans l'exercice de prévision de charges de personnel, à l'instar :

– du document prévisionnel de gestion des emplois et crédits de personnel (DPGECP) ⁽²⁾ ;

– de l'outil de restitution des emplois et de la masse salariale des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (OREMS), un infocentre constitué des données issues de la paie à façon mise en œuvre par les services de la DGFIP ;

– du Siham-PMS, outil dédié au pilotage de la masse salariale et au soutien du travail prospectif développé par l'Agence de mutualisation des universités et établissements (Amue) ;

– de l'application Pilotage opérationnel des emplois et de la masse salariale (POEMS) développée par la direction du budget.

La plupart des établissements ont ainsi développé, à titre complémentaire, un outil de suivi de la masse salariale et des emplois qui inclut le contrôle du GVT et permet d'en faire une analyse prospective.

(1) C'est-à-dire non intégré au socle récurrent des ressources des établissements

(2) Prévu par le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP)

Plus particulièrement, **le rapporteur salue l'expérimentation d'un dialogue stratégique et de gestion lancée en 2018 avec 10 universités**, qui sera reconduit et généralisé aux universités et écoles de plus de 2 500 étudiants, soit 80 établissements. Il permettra d'établir un dialogue régulier entre le Ministère et les établissements sur la trajectoire de la masse salariale (incluant le GVT) de ces derniers.

4. Les crédits alloués à la formation initiale et continue en progression à tous les niveaux

Les crédits de l'action 1 *Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence* sont en augmentation de 3,76 %, pour atteindre 3,41 milliards d'euros en AE comme en CP, dont 3,36 milliards d'euros de subvention pour charge de service public. Cette hausse est principalement portée par les crédits de masse salariale, qui augmentent de 120 millions d'euros. Les crédits de l'action 1 représentent ainsi près de 25 % des crédits du programme 150.

Cette augmentation accompagne le nombre croissant d'étudiants inscrits en licence ou dans une formation conférant le grade de licence, qui s'élève pour l'année universitaire 2018-2019 à 1 160 000 étudiants, soit **30 000 étudiants de plus que l'année précédente**.

Les crédits de l'action 2 *Formation initiale et continue de niveau Master* sont en augmentation de 1,02 %, pour atteindre 2,56 milliards d'euros en AE comme en CP, dont 2,4 milliards d'euros de subventions pour charge de service public. Cette hausse est principalement portée par les crédits de masse salariale, qui augmentent de près de 20 millions d'euros. Les crédits de l'action 2 représentent ainsi près de 19 % des crédits du programme 150.

Cette augmentation accompagne le nombre croissant d'étudiants inscrits en licence ou dans une formation conférant le grade de licence, qui s'élève pour l'année universitaire 2019-2020 à 744 000 étudiants, contre 732 000 l'année précédente. Ces moyens nouveaux permettent également de financer la réforme des études de santé et la poursuite du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Enfin, **le rapporteur spécial salue la poursuite de la hausse des crédits alloués à la formation des docteurs (action 3, *Formation initiale et continue de niveau doctorat*)**, de près de 2 millions d'euros. Les crédits de l'action 3 s'élèvent ainsi à 3,8 milliards d'euros, soit 2,7 % des crédits du programme 150.

B. LA SUBVENTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVE EN AUGMENTATION MAIS TOUJOURS INSUFFISANTE

Cette subvention concerne : (i) 65 établissements supérieurs privés, dont 56 établissements qualifiés EESPIG (établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général) et relevant du MESRI, dont les missions de formation et la politique sociale sont étroitement définies avec l'État et qui participent ainsi de l'écosystème de l'enseignement supérieur sous contrat avec l'État ; et (ii) les associations qui assurent la formation initiale des enseignants de ces établissements privés sous contrat.

Les crédits destinés aux établissements d'enseignement privé poursuivent leur progression. La subvention demandée dans le PLF 2020 est en hausse 3,66 % et s'établit à 84,9 millions en AE comme en CP contre 81,9 millions d'euros en LFI 2019 et 79,9 millions en LFI 2018.

Les EESPIG reçoivent 74,9 millions d'euros et les associations les 10 millions d'euros restants. Le modèle des EESPIG est ainsi un modèle hybride fonctionnant avec des droits d'inscription, des apports des collectivités territoriales et des entreprises, et une subvention de l'État.

Les EESPIG sont confrontés à une augmentation supérieure des effectifs étudiants, en tendance, à celle observée pour les universités (+42 % entre 2015 et 2019). Ces établissements accueillent, en 2019, 115 368 étudiants en formation initiale reconnue par l'État, soit 4 % des effectifs totaux de l'enseignement supérieur.

Malgré une augmentation du montant global de la subvention, la dotation par étudiant connaît un déclin régulier depuis quelques années. Elle est passée de 1 131 euros pour l'année 2007-2008 à 596 euros pour l'année 2018-2019. Cela conduit certains établissements à ne pas vouloir renouveler leur contrat EESPIG, comme l'ISC Paris en 2019.

Ce déclin est accentué par le maintien, en 2019 comme les années précédentes, d'un niveau élevé de mise en réserve des crédits, à près de 7 % de l'ensemble de la subvention reçue, et qui sont très rarement dégelés. Si cette situation tient à la spécificité du Ministère de l'Enseignement supérieur d'avoir une mise en réserve forfaitaire de 30 millions d'euros pour les établissements publics, elle pénalise des établissements accomplissant des missions d'intérêt général. **Le rapporteur invite donc le Ministère de l'Enseignement supérieur et le Ministère de l'Action et des Comptes publics à revoir les modalités de mise en réserve des crédits des EESPIG, pour se rapprocher d'un objectif de 3 %.**

En outre, les EESPIG font l'objet d'une double discrimination. D'une part, ils ne récupèrent que 20 euros sur les 90 euros de contribution vie étudiante versés par leurs étudiants. D'autre part, les bourses de mobilité internationale destinées aux étudiants boursiers publics ne peuvent désormais plus être perçues que par les établissements publics, ce qui exclut les établissements privés sous contrat. **Le rapporteur spécial juge cette situation inéquitable, en particulier dans le cas des bourses d'aide à la mobilité internationale.**

C. LES MOYENS DU PIA ET DU GPI COMPLÈTENT L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DE LA MISSION, MAIS NUISENT À SA LISIBILITÉ

Les moyens dédiés à l'enseignement supérieur au travers de la MIREs sont complétés assez largement, depuis quelques années, par des financements extrabudgétaires liés au programme d'investissement d'avenir (PIA). Ce mouvement est amplifié par la mise en œuvre du Grand plan d'investissement (GPI), voulu par le Gouvernement et la majorité conformément aux engagements du Président de la République, à hauteur de plus d'1,5 milliard d'euros qui seront mobilisés pour la transformation de l'enseignement supérieur. Sur la durée du plan (2018-2022), 250 millions d'euros permettront de financer la réforme du premier cycle universitaire et 800 millions d'euros seront investis pour accélérer le développement d'universités de rang mondial.

L'éclatement des crédits entre le programme 150 et le PIA 3 rend toutefois complexe la compréhension de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur et porte atteinte à l'autorisation parlementaire.

1. Les crédits en faveur de l'enseignement supérieur hébergés par la mission *Investissements d'avenir* sont en forte hausse

Le PLF 2020 prévoit un budget de 435 millions d'euros consacrés au programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche* de la mission Programmes d'investissement d'avenir (PIA), soit plus du double qu'en LFI 2019.

Dans ce cadre, les crédits destinés à l'action 1 *Nouveaux cursus à l'université* augmentent de 100 % pour atteindre 25 millions d'euros. Cette action a pour objectif de soutenir les universités, écoles et regroupements d'établissements qui souhaitent diversifier leur offre de formation en licence. Cette enveloppe permettra de poursuivre le financement des 36 projets sélectionnés par appel à projet, pour une aide totale de 325,9 millions d'euros sur 10 ans (2018-2027).

L'action 4 *Soutien des grandes universités de recherche* voit également ses crédits doubler pour atteindre 70 millions d'euros, permettant de poursuivre l'accompagnement des IDEX et des I-SITE dans leur transformation organisationnelle et leur transformation des cursus de formations au niveau masters et doctorat. Cet accompagnement devrait prendre la forme d'un appel à projet.

Enfin, l'action 7 *Territoires d'innovation pédagogique* est désormais dotée de 500 millions d'euros (400 millions d'euros en subvention, 100 millions en dotation décennale). Les crédits de paiements demandés en PLF 2020 sont de 70 millions d'euros, contre 20 millions en 2019. Cette action, qui vise à financer des innovations dans le domaine éducatif, soutient en particulier :

– **les dispositifs territoriaux pour l'orientation vers les études supérieures** (70 millions d'euros), dont le but est de favoriser la transition entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur en mobilisant l'ensemble des acteurs à l'échelle d'un territoire ;

– **les solutions numériques pour l'orientation vers les études supérieures – MOOC** (10 millions d'euros), dont l'objectif est de développer des outils et des ressources numériques destinés à améliorer la transition « bac-3/bac+3 » et d'aider les futurs étudiants à s'orienter vers les filières les plus adaptées à leur projet et à leur profil ;

– **les écoles supérieures du professorat et de l'éducation (30 millions d'euros)**, qui visent à répondre à l'enjeu majeur de la formation et, plus largement, du développement professionnel des enseignants tout au long du parcours professionnel en faisant émerger des pôles de recherche, de formation et de transfert des meilleures pratiques pédagogiques, portés par des universités, en lien étroit avec des établissements scolaires et les services académiques concernés.

2. L'éclatement de la maquette budgétaire entre le programme 150 et le PIA nuit cependant à la lisibilité du budget de l'enseignement supérieur et à l'autorisation parlementaire

La ventilation des crédits consacrés à l'enseignement supérieur entre le programme 150 et le programme 421 relevant de la mission Investissements d'avenir pose un problème de lisibilité du budget.

Il s'avère ainsi par exemple complexe, pour ne pas dire impossible, aujourd'hui de déterminer avec précision l'évolution de l'ensemble des moyens consacrés à l'enseignement supérieur et *a fortiori* l'évolution de la dépense par étudiants ; un indicateur pourtant parlant. Certains médias, parlementaires et même universitaires affirment ainsi que cette dépense est en baisse, en fondant leur calcul uniquement sur la dotation du programme 150⁽¹⁾ ; un raisonnement erroné mais qui trouve son écho auprès du public.

Plus encore, cet éclatement n'est pas conforme à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽²⁾ qui fait de la mission, ensemble de programmes concourant à une même politique publique, l'unité de vote du budget.

(1) Voir par exemple l'article de Thomas Piketty, « Budget 2018 : la jeunesse sacrifiée », en date du 12 octobre 2017 sur le site lemonde.fr

(2) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances

En l'état, le Parlement ne peut donc pas se prononcer sur le budget de l'enseignement supérieur au travers du seul vote du programme 150.

Dans une récente mission d'information de la commission des finances relative à la mise en œuvre de la loi organique aux lois de finances, la proposition a ainsi été faite de **supprimer la mission PIA 3 et de ventiler les crédits d'investissement par mission concernée, en conservant les modalités de gestion spécifique au PIA** ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial appelle ainsi le Gouvernement à fournir *a minima* des documents permettant d'avoir une vision consolidée et claire de la dépense par étudiant et de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur dans son ensemble. Il l'invite à repenser l'architecture actuelle de la mission, pour la recentrer sur les quatre programmes gérés par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, et redistribuer les autres programmes dans le champ de compétence ministériel auquel ils appartiennent. Un document de politique transversale pourrait ensuite utilement retracer l'ensemble des crédits dédiés à la politique de recherche et d'enseignement supérieur.

Estimation de la dépense par étudiant de l'enseignement supérieur : une approche au-delà du seul programme 150

Le rapporteur spécial a souhaité produire une estimation plus globale de la dépense par étudiant, issue des programmes 150, 421 et de la taxe affectée contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

Méthodologie

Les ressources de l'enseignement supérieur prise en compte sont les crédits de paiement du programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, les crédits de paiement du programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* de la mission Investissements d'avenir, ainsi que les ressources de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC).

Précisions :

- les crédits du programme 421 étaient auparavant extrabudgétaires. Ils n'ont été comptabilisés ici qu'à partir de leur rebudgétisation
- afin de concilier le calendrier budgétaire (année civile) et calendrier de l'année étudiante (de septembre à juin), les crédits budgétaires pris en compte sont ceux de la deuxième partie d'année. Exemples : le chiffre de l'année 2017/2018 a été calculé à partir des données de la loi de règlement pour 2018 ; le chiffre de l'année 2019/2020 a été calculé à partir des chiffres du projet de loi de finance pour 2020.

(1) *Rapport d'information n°2210 déposé en conclusion des travaux de la mission d'information relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, M. Laurent Saint-Martin rapporteur. Proposition 19*

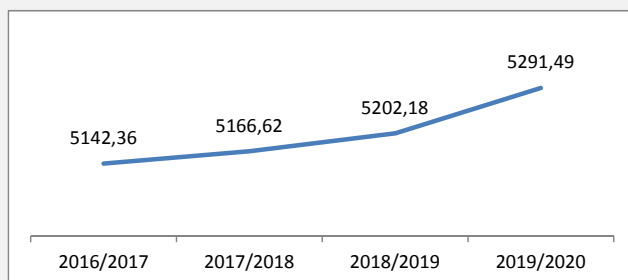
ESTIMATION DE L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE PAR ÉTUDIANT DU PROGRAMME 150, DU PROGRAMME 421 ET DE LA CVEC

(en euros)

Année	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Crédits du P. 150	13 133 578 971	13 404 384 948	13 593 136 803	13 768 935 826
Crédits du P. 421	0	142 500 000	212 500 000	435 000 000
CVEC	0	0	131 000 000	145 000 000
Total des ressources	13 133 578 971	13 546 884 948	13 936 636 803	14 348 935 826
Nombre d'étudiants	2 554 000	2 622 000	2 679 000	2 711 700
Dépense par étudiant	5 142,6	5 166,62	5 202,18	5 291,49

Source : Lois de règlement pour 2017 et pour 2018, Loi de finance initiale pour 2019, Projet de loi de finance pour 2020, MESRI.

En prenant en compte ces ressources, on observe que contrairement à ce qui est souvent avancé, la **dépense par étudiant augmente**. Elle passe ainsi de 5 142,36 euros pour l'année 2016/2017 à 5 291,49 euros pour l'année 2019/2020.



Le rapporteur spécial souligne que cette approche reste très partielle – des ressources comme celles du programme 231 *Vie étudiante* par exemple ne sont pas prises en compte – et mériterait d'être affinée.

Le rapporteur spécial appelle ainsi le Gouvernement à évaluer cette dépense.

II. DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR FINANCER LA VIE ÉTUDIANTE (P. 231)

Le programme 231 *Vie étudiante*, recouvre les moyens budgétaires qui permettent à des étudiants, grâce aux aides directes et indirectes dont il est le support, de poursuivre des études auxquelles ils seraient contraints de renoncer sans ce soutien et d'améliorer leurs conditions de vie. Cela influe directement sur leur réussite académique, leur préparation à une insertion durable dans l'emploi et leur confiance en l'avenir. Le réseau des œuvres universitaires (CNOUS et CROUS) est le principal vecteur de cette politique.

Les crédits demandés en PLF 2020 sont de 2,8 milliards d'euros en AE et en CP, contre 2,7 milliards en loi de finance initiale pour 2019, **soit une hausse de 2,46 %**. Cette augmentation d'environ 66 millions d'euros est identique à celle entre 2018 et 2019.

Le pouvoir d'achat des étudiants a été amélioré grâce à la suppression de la sécurité sociale étudiante et la création de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), effective depuis la rentrée universitaire 2018. La CVEC permet de donner des moyens supplémentaires aux établissements d'enseignement supérieur pour améliorer les conditions de vie étudiante en matière de prévention et d'accès aux soins, d'accompagnement social, de développement de la pratique sportive et d'accès à la culture.

A. LES BOURSES ET AIDES PORTÉES PAR LE PROGRAMME 231 SONT EN AUGMENTATION

Le programme 231 finance des aides directes et indirectes pour les étudiants qui en ont le plus besoin.

Les aides directes sont celles accordées aux étudiants boursiers : elles représentent 2 302 millions d'euros en AE et en CP, contre 2 252 millions d'euros en LFI 2019, soit une progression de 2,46 %.

Les bourses sur critères sociaux représentent la quasi-totalité de la dépense au titre des aides directes (2 123 millions d'euros). Ces bourses concernent une prévision de 730 373 étudiants, en hausse de 2,26 % par rapport au nombre de boursiers constatés en 2018-2019.

Le CROUS met désormais les bourses en paiement avant le 5 de chaque mois, selon un **nouveau calendrier de versement**. Ce nouveau calendrier permet aux étudiants boursiers de mieux construire leur budget et de faire face plus facilement aux dépenses courantes. Ainsi, au 1^{er} septembre 2019, sur près de 700 000 dossiers de boursiers sur critères sociaux, plus de 300 000 bourses avaient été mises en paiement, contre 85 000 au 1^{er} septembre 2017. L'intégralité des bourses devrait être payée au début du mois de janvier 2020. **Le rapporteur spécial salue cette progression du service rendu à l'étudiant.**

Les **aides à la mobilité internationale**, de 400 euros mensuels, versées en complément aux bourses sur critères sociaux accordées aux étudiants boursiers suivants une formation d'enseignement supérieur à l'étranger dans le cadre d'un programme d'échanges au cours de leur cursus d'étude, est revalorisée à hauteur de 3 millions d'euros, pour s'établir à près de 29 millions d'euros. Cette revalorisation permettra de servir 7 500 mensualités supplémentaires.

Par ailleurs, pour la troisième année consécutive, les étudiants boursiers titulaires du diplôme national de licence qui changent de région académique entre leur troisième année de licence et leur inscription en première année du diplôme national de master bénéficient, en complément de leur bourse, d'une **aide à la mobilité master** de 1 000 euros. Cette aide est également revalorisée en PLF 2020, avec un budget de 7,2 millions d'euros contre 6,1 millions en LFI 2019.

Instaurée dans le Plan Étudiant du 30 octobre 2017, l'**aide à la mobilité Parcoursup (entre 200 et 1 000 euros)**, destinée à accompagner l'entrée dans l'enseignement supérieur des futurs étudiants qui souhaitent suivre une formation hors de leur académie, est reconduite pour cette année universitaire 2019-2020. **Le rapporteur spécial salue le travail mené par le réseau des œuvres universitaires, en charge de cette aide, avec le ministère de l'enseignement supérieur pour améliorer l'information des bacheliers et faire de cette aide un levier d'incitation – le nombre de demande s'établit pour cette année universitaire à 9 000, en nette augmentation par rapport à l'année universitaire précédente.**

Enfin, l'**aide « Grande école du numérique »** voit sa dotation augmenter de 2 millions d'euros pour s'établir à 5 millions d'euros. Cette aide est cependant encore trop fluctuante, car dépendant du nombre d'établissements labellisés, ou versée pour des durées variables. **Le rapporteur spécial souligne la nécessité de clarifier le régime de cette aide.**

Les aides indirectes progressent également, les CP demandés pour 2020 s'élevant à 302,24 millions d'euros contre 286,12 millions en LFI 2019, soit une augmentation de 5,63 %.

Elles concernent essentiellement le logement étudiant et la restauration universitaire, gérés par le réseau des œuvres universitaires.

B. LE BUDGET DU CNOUS ET DES CROUS AUGMENTE DE + 2,5 %, AVANT DE PROBABLES FORTES HAUSSES À VENIR AU COURS DES PROCHAINES ANNÉES

Le montant global des crédits destinés aux CNOUS et CROUS pour 2019 à partir du programme 231 est de 494,3 millions d’euros, en hausse de 12 millions par rapport à 2019.

VENTILATION DES CRÉDITS PAR ACTION ET PAR TITRE AU PLF 2020

(en AE= CP)
(en millions d’euros)

	SCSP	Dotations en fonds propres	Titre 6 Dépenses d'intervention	TOTAL par action
Action 1 - Aides directes	29,17	-	80,98	110,15
Action 2 - Aides indirectes	187,24	92,59	-	279,83
Action 3 - Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	3,47	-	-	3,47
Action 4 - Pilotage et animation du programme	98,26	2,63	-	100,89
Total par titre	318,14	95,22	80,98	494,34

Source : MESRI.

Les crédits ouverts au PLF 2020 sur l’action 1 au titre des subventions pour charges de service public, d’un montant de 29,17 millions d’euros sont destinés à couvrir la rémunération et les charges connexes des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes dans les 26 CROUS.

La subvention pour charges de service public versée au titre de l’action 2, d’un montant de 187,24 millions d’euros est destinée à financer les dépenses relatives à la gestion du logement et de la restauration universitaires, dont 31,31 millions d’euros pour la fonctionnarisation des personnels ouvriers du réseau des œuvres universitaires. **Sur ce point, en plus de la perte de souplesse pour le réseau qu’elle entraîne, le rapporteur spécial alerte sur le surcoût conséquent que la fonctionnarisation pourrait provoquer, du fait notamment de l’abondement du CAS Pensions (surcoût évalué à 10 000 euros de plus par agent). Une hausse de la subvention pour charge de service public est à prévoir.**

Cette subvention est complétée d’une dotation en fonds propres de 92,59 millions d’euros destinée à financer les investissements du réseau pour ses activités logement et restauration. **Le rapporteur spécial souligne que les nouvelles exigences en matière de qualité et de bio introduites par la loi « EGalim »⁽¹⁾ risquent d’aboutir à un renchérissement des denrées de plusieurs dizaines de millions d’euros.**

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

3,47 millions d'euros rattachés à l'action 3 sont destinés à la rémunération des personnels administratifs ainsi qu'au fonctionnement des services culturels du réseau des œuvres ; et 98,26 millions d'euros rattachés à l'action 4 sont destinés à financer la rémunération de personnels administratifs du réseau, les actions spécifiques et le fonctionnement du réseau des œuvres. Cela inclut également le financement du parcours professionnel carrières et rémunérations et de la contribution sociale généralisée. 2,63 millions d'euros sont inscrits en dotations en fonds propres pour le CNOUS et regroupent les dépenses liées à l'informatique ainsi que des dépenses liées à la sécurité des locaux.

Enfin, après trois années de stabilité à 3,25 euros, le prix du ticket restaurant augmente de 1,5 % et passe à 3,30 euros, afin d'indexer ces ressources des CROUS sur l'augmentation du prix des denrées alimentaires ces dernières années.

C. L'ENVELOPPE DE PRÊTS ÉTUDIANTS GARANTIS PAR LA BPI RESTE INSUFFISANTE POUR SATISFAIRE LA DEMANDE ET LES BESOINS DES ÉTUDIANTS

Un système de prêts bancaires garantis par l'État est ouvert à tous les étudiants qui le souhaitent, lesquels sont ainsi dispensés de caution bancaire ou familiale. **Ce prêt permet de diversifier les sources de financement des étudiants et contribue à renforcer l'égalité des chances entre les étudiants devant l'emprunt.** D'un montant maximal de 15 000 euros, ce prêt est ouvert à l'ensemble des étudiants sans condition de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. La possibilité de rembourser l'emprunt de manière différée est prévue. Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 %. Le fonds de garantie mis en place est géré par BPI France.

Les réseaux bancaires qui offrent ce type de prêts sont les Caisses d'épargne et Banque Populaire du groupe BPCE, le Crédit mutuel, le Crédit industriel et commercial et la Société générale. À fin décembre 2018, 61 856 prêts ont été accordés (soit 3 000 de plus qu'en décembre 2017) pour un montant total de prêts de 540 millions d'euros (contre 503 millions d'euros en décembre 2017), soit un montant moyen de 8 700 € pour une durée moyenne légèrement supérieure à 6 ans.

Ces crédits permettent aux étudiants de financer, à hauteur de 80 % des montants prêtés, leurs frais de scolarité (28 %), leur logement (21 %), leurs moyens de transport (18 %) et les fournitures scolaires (11 %).

Compte tenu de l'assèchement toujours plus rapide des enveloppes mises à disposition de ces prêts – qui témoignent d'une part, du besoin, pour les étudiants de ce fonds de garantie, et, d'autre part, de l'insuffisance de la dotation actuelle – la Cour des comptes suggérait fin 2018 ⁽¹⁾ qu'« *un doublement de la dotation allouée actuellement en loi de finances à ce dispositif serait nécessaire (soit un besoin de 4 millions d'euros)* ». De son côté, BPI France estime le besoin à hauteur de 5,5 millions d'euros, montant qui permettrait aux banques concernées de proposer environ 10 000 prêts pour un montant total de 100 millions d'euros.

Dans son rapport spécial annexé à la loi de finances pour 2019, le rapporteur spécial avait déjà préconisé un renforcement de ce dispositif. Le volume de crédits restant inchangé entre la LFI 2019 et le PLF 2020, à 2 millions d'euros (action 1 Aides directes du programme 231), le rapporteur déposera un amendement pour doubler l'enveloppe consacrée à ce dispositif.

D. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN LOGEMENT SE POURSUIT

Le gouvernement a souhaité poursuivre et amplifier l'effort engagé dans le cadre du « Plan 40 000 », en portant l'objectif à 60 000 nouvelles places destinées aux étudiants entre 2018 et 2022 inclus.

Le réseau des CROUS est mobilisé pour apporter son concours, au côté des bailleurs sociaux - qui réalisent l'essentiel des opérations de construction - pour atteindre cet objectif. Les logements retenus dans le comptage sont ceux à caractère social dans des opérations ayant bénéficié des financements de droit commun du logement social : PLS, PLUS, aides locales, CPER, CROUS, dans des résidences destinées en totalité ou partiellement aux étudiants.

Au 31 mars 2019, 19 332 places étaient livrées ou prévues entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2020.

Toutes les régions sont concernées, les créations étant réalisées principalement dans les grandes agglomérations où la pression sur les logements étudiants est la plus forte (Ile-de-France, Lyon, Bordeaux, Montpellier, Grenoble, Toulouse, Marseille et dans une moindre mesure Rennes, Nantes et Strasbourg).

Par ailleurs, un observatoire national du logement étudiant a été installé début 2019. Une application en ligne (CLEF) mutualise les informations entre tous les acteurs du logement étudiant, offrant ainsi une meilleure connaissance de l'offre existante et de celle encore en projet. Cette mutualisation d'information permettra d'identifier les besoins réels et d'établir une programmation stratégique des constructions. En parallèle, la création d'observatoires locaux a été encouragée, afin d'avoir une connaissance plus fine de l'offre et des besoins.

(1) Cour des comptes, Rapport sur Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur, novembre 2018

Enfin, la **création d'un « bail mobilité »** permet de faciliter l'accès à la location pour les étudiants et personnes en formation qui ont besoin d'une solution d'hébergement de courte durée. Ce contrat de location d'une durée de 1 à 10 mois est particulièrement flexible et ne nécessite pas de dépôt de garantie. C'est l'État qui se porte garant via la **garantie locative Visale** qui doit couvrir gratuitement, le locataire comme le bailleur relativement au risque d'impayés et à la remise en état des lieux. Ce dispositif a été étendu à la rentrée universitaire 2018 à tous les étudiants. Sur 55 454 cautions Visale délivrées sur le premier semestre 2019, 30 308 l'ont été au bénéfice d'étudiants.

III. LA RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DU PARC IMMOBILIER UNIVERSITAIRE CONSTITUE UN ENJEU FINANCIER IMPORTANT QUE LES ÉTABLISSEMENTS N'ONT AUJOURD'HUI PAS LES MOYENS DE PRENDRE EN CHARGE

Le parc immobilier universitaire, propriété de l'État pour l'essentiel, se caractérise par son étendue : 5 600 hectares de foncier non bâti, plus de 6 500 bâtiments représentant 18,6 millions de m². Il représente ainsi un actif stratégique mais aussi une charge à optimiser pour le MESRI et les établissements publics d'enseignement supérieur qui en assurent l'exploitation et l'entretien (il s'agit du deuxième poste de dépenses après la masse salariale dans le budget des opérateurs).

L'enveloppe contractualisée par l'État pour l'enseignement supérieur, dans le cadre des CPER, représente 1 033,30 millions d'euros (y compris les collectivités d'Outre-mer pour 8 millions d'euros) dont 933,73 millions d'euros sur le programme 150 pour des opérations immobilières universitaires et 99,57 millions d'euros sur le programme 231 pour des opérations concernant le logement étudiant. Le taux d'exécution du CPER 2015-2020 devrait atteindre 83,2 %.

Toutefois, étant donné l'état dégradé de plus d'un tiers du patrimoine immobilier universitaire, le besoin en financement d'une rénovation complète, non déjà pris en charge par le CPER 2015-2020 ou l'opération Campus, est estimé à 7 milliards d'euros.

Le rapporteur spécial souligne en particulier l'enjeu de la rénovation énergétique du bâti universitaire, considéré aujourd'hui, pour près de 50 % du parc (en m²), comme une « passoire thermique ». Dans une triple logique de maîtrise des coûts de fonctionnement, de qualité du bâti universitaire (essentielle aux bonnes conditions de travail des étudiants et à l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers) et d'écologie (respect des objectifs du Grenelle de l'Environnement), il apparaît urgent d'engager cette rénovation.

Cela implique notamment de donner aux universités les moyens d'agir pour mener une véritable politique immobilière.

Des progrès ont déjà été faits, à l'instar de :

– La **dévolution du patrimoine immobilier aux établissements**, qui constitue un renforcement majeur de leur autonomie d'autant plus qu'elle est considérée comme porteuse de progrès dans tous les domaines de la politique immobilière. Pour mener à bien une politique immobilière soutenable financièrement, les établissements sont en effet incités à mettre en œuvre une véritable stratégie patrimoniale cohérente pour leurs sites. Cela se traduit par l'élaboration de schémas directeurs immobiliers dans lesquels doit être recherchée une maîtrise des besoins en surfaces et de leur impact financier (anticipation des coûts induits par les investissements immobiliers, programme pluriannuel immobilier...). À cet effet, le MESRI porte la nouvelle campagne de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs, lancée fin 2016 et pilotée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

– **L'élargissement du principe de spécialité des établissements publics d'enseignement supérieur à la valorisation de leurs biens immobiliers** mis en œuvre dans la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ⁽¹⁾.

Les obstacles demeurent cependant trop nombreux, les universités ayant notamment des **capacités d'emprunt très limitées**.

Ainsi, les universités figurent-elles sur la liste des ODAC ne pouvant emprunter auprès d'un établissement de crédit pour une durée supérieure à douze mois ⁽²⁾.

Certes, cette restriction n'empêche pas les emprunts auprès de la Caisse des dépôts et consignation (CDC) et de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui ne sont pas considérés comme établissements de crédits ⁽³⁾. Toutefois, les conditions d'emprunt de la CDC et de la BEI empêchent les établissements d'enseignement supérieur de pouvoir réellement avoir recours à ces programmes de financement :

– les programmes de financement définis par la Caisse des dépôts et consignations, notamment le dispositif *d'intracting* (celui-ci étant limité à de petites rénovations énergétiques financées par des emprunts à rembourser en moins de 10 ans), appellent en effet à une rentabilité très importante que les universités ne peuvent aujourd'hui assumer. Au total, seuls 5 millions d'euros ont été empruntés jusqu'à aujourd'hui. De plus, les projets des établissements ne peuvent être financés par la CDC qu'à hauteur de 50 % des dépenses engagées ;

(1) L'article L. 2341-2 introduit dans le code général de la propriété des personnes publiques consacre expressément la compétence des universités dans la valorisation des biens immobiliers de leur patrimoine ; il habilite les établissements à délivrer sur ces biens des droits réels aux tiers dans les conditions financières qu'ils fixent.

(2) Arrêté ministériel du 4 septembre 2018 fixant la liste des organismes divers d'administration centrale ayant interdiction de contracter auprès d'un établissement de crédit un emprunt dont le terme est supérieur à douze mois ou d'émettre un titre de créance dont le terme excède cette durée

(3) Cour des comptes, La dette des entités publiques : périmètre et risque, Communication à la commission des finances du Sénat, PP. 75-76 Janvier 2019

– la Banque européenne d’investissement octroie des prêts pour des projets d’investissement supérieurs à 25 millions d’euros, montant excessif pour la plupart des universités. Seule la constitution de « pools » de projets de rénovation énergétique, impliquant d’une part, une communication accrue, entre établissements, de leurs besoins, et, d’autre part, une aide du Ministère de l’Enseignement supérieur au montage et au bouclage des dossiers, permettrait d’atteindre une masse critique, en valeur, de travaux de rénovation énergétique pouvant être financé par les prêts de la BEI.

Les autres structures de portage existantes apparaissent inopérantes pour répondre à cette problématique :

– la constitution d’une filiale se heurte à un risque sérieux de qualification d’ODAC⁽¹⁾ ; s’appliquerait alors l’arrêté du 4 septembre 2018 mentionné plus haut. Il en va de même pour la constitution d’un groupement d’intérêt public (GIP).

– les fondations sont le support d’activités d’intérêt général et ne constituent pas un outil générique pour la valorisation immobilière

– des structures comme la société universitaire de recherche (SUR) constituent un montage juridique trop complexe.

Alors que le Plan Campus touche à sa fin, le rapporteur spécial recommande de donner aux établissements d’enseignement supérieur les moyens de mener pleinement leur politique immobilière, en leur donnant notamment les moyens juridiques d’emprunter. À cet effet une réflexion pourrait être conduite pour sortir les universités de la liste des ODAC ne pouvant emprunter auprès d’un établissement de crédit pour une durée supérieure à douze mois.

Une telle avancée ne peut s’exonérer d’une réflexion simultanée sur la capacité des opérateurs à mener le projet et à rembourser l’emprunt, notamment au travers des flux financiers que l’immeuble permettra de générer.

(1) la Cour des comptes a ainsi considéré comme étant un ODAC la SRIA, filiale des universités bordelaises

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Recherche et Enseignement supérieur. Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale⁽¹⁾.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission, après avoir adopté deux amendements de crédit de M. Saint-Martin (CF 532) afin d'appeler l'attention sur l'évolution de la masse budgétaire de la mission et de M. Le Vigoureux (CF 154) afin de financer le fonds de garantie « Prêts étudiants » de Bpifrance à hauteur de 2 millions d'euros.

Elle a également adopté un amendement portant article additionnel après l'article 76 de M. Mattei (CF 354) demandant au Gouvernement la remise d'un rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920015.pdf>

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conférence des présidents d'université

– M. Gilles Roussel, président, Mme Christine Gangloff-Ziegler, vice-présidente, M. Michel Dellacasagrande, conseiller Budget, M. Kevin Neuville, conseiller parlementaire

– M. Olivier Laboux, vice-président, président de l'université de Nantes, Mme Claire-Anne David Lecourt, chargée de mission, commission regroupements et politiques de sites, M. Kevin Neuville, conseiller relations parlementaires et institutionnelles

Caisse des dépôts et consignations

– M. Pierre Laurent, responsable du département développement, direction des prêts de la banque des Territoires, M. Hubert Briand, responsable du pôle efficacité énergétique des bâtiments, direction de l'investissement de la banque des Territoires, M. Philippe Blanchot, directeur des relations institutionnelles, Mme Patricia Blanchandin, conseillère relations institutionnelles

Conférence des grandes écoles

– M. Bruno Ferreira, directeur général, M. Loïc Évain, directeur général adjoint, Mme Marie Luccioni, adjointe au sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales, M. Benjamin Genton, sous-directeur du pilotage des ressources et des actions transversales

Ministère de la transition écologique et solidaire

– M. Jérôme Gatier, directeur du Plan bâtiment durable, inspecteur général des finances

BEI

– M. Ambroise Fayolle, vice-président chargé de l'innovation, M. Tanguy Desrousseaux, M. Grégoire Chauvière Le Drian

CNOUS

– Mme Dominique Marchand, présidente, Mme Charlotte Leca, directrice générale déléguée, M. Jean-François Bosle, sous-directeur de la performance et des finances

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

– Mme Anne-Sophie Barthez, directrice générale, M. Brice Lannaud, chef de service, adjoint à la directrice générale, M. Guillaume Decroix, sous-directeur de l'immobilier, M. Olivier Blanchard, chef du département des aides aux étudiants, M. Pierre-Olivier Legris, chef du département de la synthèse budgétaire

DGESIP - Service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier

– M. Guillaume Decroix, sous-directeur de l'immobilier, Mme Isabelle Oger, cheffe du département du pilotage immobilier, Mme Véronique Lestang Prechac, cheffe du département de la stratégie patrimoniale Mme Marie-Claude Derouet, Mme Michelle Auregan, M. Jean-François Clerc, chef de la mission du pilotage des opérations campus

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

Pour la FESIC :

– M. Philippe Choquet, président, Mme Delphine Blanc-Le Quilliec, déléguée générale, M. Germain Comerre, chargé des relations institutionnelles

Pour l'UDESCA :

– M. Jean-Louis Vichot, délégué général

Pour l'UGEI :

– M. Jean-Michel NICOLLE, président de l'UGEI, Mme Séverine MESSIER, déléguée générale

Pour l'UNFL :

– M. Bertrand DONCIEUX, conseiller

Cabinet de Mme la ministre de la recherche et de l'enseignement supérieur

– M. Florian Cahagne, conseiller budgétaire, industrie et espace, M. Lloyd Cerquiera, conseiller parlementaire, collectivités territoriales et immobilier auprès de la ministre