



N° 251

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2012

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 2013** (n° 235),

PAR M. CHRISTIAN ECKERT,
Rapporteur Général,
Député

ANNEXE N° 38

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. THIERRY MANDON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
CHIFFRES CLÉS	8
I.– EN 2013, LE GOUVERNEMENT SOUHAITE ASSOCIER UNE MEILLEURE PRÉVISION DES DÉPENSES POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE SES MOYENS	9
A.– D'IMPORTANTES IMPASSES BUDGÉTAIRES EN 2012	9
1.– Un mauvais calibrage des dotations aux établissements d'enseignement supérieur ..	9
<i>a) Une masse salariale notifiée aux établissements supérieure aux crédits ouverts en loi de finances</i>	9
<i>b) La compensation du glissement vieillesse technicité des établissements autonomes</i>	10
<i>c) La dette de l'État au titre des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires</i>	10
2.– Une sous budgétisation récurrente des bourses sur critères sociaux	11
<i>a) Une prévision budgétaire régulièrement critiquée par la Cour des comptes</i>	11
<i>b) Un « trou » de plus de 120 millions d'euros en 2012</i>	11
B.– FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE : UN BUDGET RENFORCÉ EN 2013	12
1.– Les principaux équilibres du budget	12
<i>a) Une structure stabilisée avec la fin du passage à l'autonomie des universités</i>	13
<i>b) Les moyens des opérateurs en hausse</i>	16
<i>c) Des économies sur l'enseignement privé et les dépenses de pilotage</i>	18
2.– Le budget des universités tiré par les 1 000 créations de postes	19
<i>a) Des postes ciblés sur la réussite des étudiants</i>	19
<i>b) Le budget des universités dans l'ensemble renforcé</i>	21
3.– Un effort supplémentaire en faveur de l'immobilier universitaire	22
<i>a) 47 millions d'euros de crédits de paiement en plus</i>	22
<i>b) Des besoins encore considérables pour la mise en sécurité des bâtiments</i>	26
C.– VIE ÉTUDIANTE : UNE BUDGÉTISATION SINCÈRE DES BOURSES ET UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT	28
1.– Une augmentation substantielle des moyens pour une budgétisation sincère des bourses	29
<i>a) 153 millions d'euros supplémentaires pour financer les bourses sur critères sociaux</i>	29

<i>b) Les autres aides directes globalement stables, à l'exception des aides au mérite</i>	29
2.– 20 millions d'euros supplémentaires pour le logement étudiant	30
<i>a) Le volet « logement étudiant » des CPER 2007-2013</i>	30
<i>b) 20 millions d'euros de plus attribués au réseau des œuvres en vue d'accroître l'offre de logements.....</i>	30
<i>c) Le grand chantier du Gouvernement en faveur du logement étudiant</i>	31
3.– Les grands équilibres du programme par ailleurs maintenus	31
<i>a) Les financements intégrés à la dotation des établissements d'enseignement supérieur.....</i>	32
<i>b) Les crédits du réseau des œuvres, principal opérateur du programme.....</i>	32
<i>c) Les subventions aux associations étudiantes et à la Fédération française du sport universitaire</i>	33
II.– DES INCERTITUDES DEMEURENT SUR LA SOUTENABILITÉ DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE.....	34
A.– DES CIRCUITS DE FINANCEMENT EXTRÊMEMENT COMPLEXES.....	34
1.– La prolifération désordonnée des dispositifs d'aide aux étudiants	34
<i>a) Les niches fiscales constituant une aide directe ou indirecte aux étudiants</i>	34
<i>b) Les aides au logement</i>	34
<i>c) Une allocation d'études supérieures pour rationaliser les dispositifs d'aide aux étudiants ..</i>	35
2.– Un système d'allocation des moyens aux universités obscur, en dépit de ses objectifs.....	35
<i>a) La théorie du modèle SYMPA : des principes clairs pour une allocation objective.....</i>	35
<i>b) La réalité du système d'allocation des moyens : le poids dominant de la situation historique.....</i>	36
<i>c) La nécessaire refonte du système d'allocation des moyens</i>	38
3.– La difficile consolidation des moyens de l'enseignement supérieur avec la prolifération des projets extrabudgétaires	42
<i>a) L'essor des projets financés sur ressources budgétaires dans le cadre d'une politique « d'excellence »</i>	42
<i>b) La difficile consolidation des moyens de l'enseignement supérieur</i>	48
B.– DES INQUIÉTUDES CROISSANTES SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS....	50
1.– 10 universités en situation de double déficit fin 2011	50
<i>a) Une dégradation tendancielle attestée par les chiffres.....</i>	50
<i>b) La nécessité d'un diagnostic sur l'origine réelle ou comptable des déficits</i>	52
2.– Un manque d'accompagnement manifeste des universités lors du passage à l'autonomie.....	53
<i>a) Un accompagnement financier hors de proportion avec les nouvelles charges des universités.....</i>	53
<i>b) Renforcer l'accompagnement des responsables de la communauté universitaire dans leur nouveau rôle.....</i>	54

3.– La mise sous tension des budgets des universités avec la gestion des investissements d’avenir et du plan Campus.....	56
<i>a) La gageure de la mise en œuvre des grands projets par la communauté universitaire.....</i>	56
<i>b) Les budgets des établissements fortement sollicités</i>	57
C.– GARANTIR LA VIABILITÉ DES FINANCEMENTS DE L’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE	59
1.– Le dimensionnement et les modalités de mise en œuvre des projets extrabudgétaires	59
<i>a) Revoir à la baisse l’ambition de certains projets pour en assurer la soutenabilité</i>	59
<i>b) Revenir sur la doctrine du « tout PPP »</i>	60
2.– La nécessaire amélioration de l’articulation des différents financements	61
<i>a) Un impératif de cohérence de la politique d’enseignement supérieur</i>	61
<i>b) Le « contrat de site », une idée potentiellement intéressante.....</i>	62
EXAMEN EN COMMISSION	64
AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION	67
ANNEXE 1 : LES INVESTISSEMENTS D’AVENIR POUR L’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE	69
ANNEXE 2 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	79

L’article 49 de la loi organique du 1er 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, 78 % des réponses étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La priorité donnée à la jeunesse et à l'éducation dans le programme du Président de la République se traduit dès le premier budget de la ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, Geneviève Fioraso.

Les programmes 150 Formations supérieures et recherche universitaire et 231 Vie étudiante voient leurs moyens significativement accrus en 2013. Les crédits du programme 150 augmentent de 2 % environ, soit 250 millions d'euros en plus, tandis que les moyens du programme 231 progressent de 7,5%, soit 150 millions d'euros supplémentaires. Peu de budgets bénéficient d'une évolution aussi favorable.

1 000 postes supplémentaires viennent renforcer les moyens des établissements d'enseignement supérieur et en particulier des universités, dont le budget représente 81 % des crédits du programme 150. Ces 1 000 postes doivent être ciblés pour améliorer la réussite des étudiants en premier cycle, après l'échec relatif du plan Licence.

Cet effort est à souligner, dans un contexte où la situation financière des universités apparaît difficile. Ces dernières ont dû faire face au bouleversement du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche au cours des dernières années, avec le passage à l'autonomie et l'essor des financements sur projets. Ces évolutions n'ont pas été accompagnées d'une réelle rationalisation du financement de l'enseignement supérieur, lequel demeure éclaté et complexe, voire obscur. Dans ce contexte, il est difficile d'apprécier exactement les moyens alloués à cette politique.

On ne peut donc que se réjouir des efforts de transparence engagés par le ministère, qui se traduisent en particulier par une prévision sincère du coût des bourses sur critères sociaux, conduisant à accroître leur budget de 150 millions d'euros. L'effort du Gouvernement en faveur de la vie étudiante s'oriente aussi vers la problématique du logement, qui doit être approfondie au cours des prochaines années : 20 millions d'euros supplémentaires y sont consacrés dès 2013.

Le chantier de l'amélioration du financement de l'enseignement supérieur est cependant à peine ouvert : il faudra s'y engager à fond. Une réflexion doit être menée sur le cadre général de cette politique, qui conduira à en réformer les outils : création d'une « allocation d'études supérieures » pour rationaliser l'aide aux étudiants ; refonte du modèle d'allocation des moyens aux établissements pour en accroître la part négociée ; et mise en place de « contrats de site » dotés d'une réelle portée pour articuler de façon efficiente les financements de l'enseignement supérieur.

CHIFFRES CLÉS

• Programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire

Impasse budgétaire 2012 : 120 millions d'euros. Budget 2013 : 12 760,3 millions d'euros (+ 2 % par rapport à 2012). Budget des opérateurs : 11 826 millions d'euros (93 % du total). Effectifs des opérateurs : 189 819 ETPT, dont 10 415 rémunérés sur le titre 2, et 179 404 sur le titre 3, directement par les opérateurs.

Budget 2013 des universités : 10 382 millions d'euros (+ 8 % par rapport à 2012). Universités accédant à l'autonomie en 2013 : 3 (La Réunion, Antilles-Guyane, Polynésie française). Effectifs : 159 418 ETPT, dont 158 822 rémunérés directement par les universités. Coût des 1 000 créations de postes en 2013 : 27,9 millions d'euros ; en année pleine : 60,9 millions d'euros. Masse salariale transférée aux universités : 9 022 millions d'euros. Crédits intégrés au modèle SYMPA : 1 874 millions d'euros.

Crédits de l'immobilier universitaire : 1 298,5 millions d'euros de crédits de paiement (+ 47 millions d'euros par rapport à 2012) et 1 253 millions d'autorisations d'engagement (- 233 millions). Crédits CPER 2007-2013 : 168 millions d'euros. Taux d'exécution des CPER fin 2013 : 73 %. Crédits de mise en sécurité Jussieu : 165,2 millions d'euros ; hors Jussieu : 20 millions d'euros (+10 millions).

• Programme 231 Vie étudiante

Budget 2013 : 2 324,9 millions d'euros (+ 7,2 % par rapport à 2012). Impasse budgétaire 2012 sur les bourses sur critères sociaux : 120 millions d'euros. Budget des bourses 2013 : 1 762,3 millions d'euros (+ 153 millions). Nombre de boursiers rentrée 2012 : 649 138 (+ 4,1 %).

Volet logement étudiant des CPER 2007-2013 : 20,2 millions d'euros en 2013. Taux d'exécution fin 2013 : 73 %. Crédits logement versés au réseau des œuvres en 2013 : 91,6 millions d'euros (+20 millions). Nombre de logements étudiants prévus par le plan Campus : 13 000.

Nombre d'étudiants bénéficiaires d'une aide au logement : 723 800, sur 2 350 000 étudiants.

• Crédits extrabudgétaires

Dotations globales plan Campus : 5 milliards d'euros non consommables. 10 projets lauréats. Décaissements intérêts de la dotation : 188,9 millions d'euros entre 2010 et 2012. Nombre de PPP signés : 1 (Grenoble).

Total investissements d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et la recherche : 22,1 milliards d'euros, dont 18,7 pilotés par le ministère. Total décaissements au 31 août 2012 : 1 360,1 millions d'euros. Dotations initiatives d'excellence (IDEX) : 7 250 millions d'euros, dont 260 millions consommables. 8 lauréats IDEX + 2 autres projets distingués. Décaissements au 31 août 2012 : 213,2 millions d'euros.

Total décaissements extrabudgétaires programmés en 2012 : 831,8 millions d'euros, soit 9 % des moyens alloués aux universités. Total dépense intérieure d'éducation pour le supérieur en 2011 : 28 milliards d'euros, soit 1,4 % du PIB, contre 1,6 % pour la moyenne de l'OCDE.

I.— EN 2013, LE GOUVERNEMENT SOUHAITE ASSOCIER UNE MEILLEURE PRÉVISION DES DÉPENSES POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DE SES MOYENS

A.— D'IMPORTANTES IMPASSES BUDGÉTAIRES EN 2012

Ces impasses découlent d'une budgétisation peu rigoureuse de la précédente majorité. Le Gouvernement devra, pour y faire face, procéder à des redéploiements de crédits en gestion.

1.— Un mauvais calibrage des dotations aux établissements d'enseignement supérieur

Le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire porte, entre autres, les dotations aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

La réserve de précaution initiale s'élevait, sur ce programme, à 95 millions d'euros. Une demande de dégel porte sur 11 millions d'euros pour financer les partenariats public-privé budgétaires. Il restera donc 84 millions d'euros sur la réserve pour financer ces impasses, ce qui ne suffira pas.

a) Une masse salariale notifiée aux établissements supérieures aux crédits ouverts en loi de finances

Dans le cadre de la loi relative aux responsabilités et libertés des universités (LRU)⁽¹⁾ de 2007, les universités qui accèdent aux responsabilités et compétences élargies (RCE) bénéficient de l'autonomie de gestion de leur masse salariale, qui est transférée du budget de l'État pour être intégrée à leur dotation globale. Le calcul des montants de masse salariale à transférer s'est fait en constatant les dépenses cumulées pendant les huit premiers mois de l'année précédant le passage aux RCE, et en extrapolant sur les quatre derniers mois.

À partir de la deuxième vague d'accession aux RCE, les établissements ont compris qu'ils avaient tout intérêt à saturer leurs enveloppes de masse salariale pour bénéficier d'un transfert aussi important que possible. Ce comportement a entraîné une inflation de la masse salariale globale des établissements d'enseignement supérieur, qui s'est avérée supérieure aux crédits disponibles sur le programme 150.

C'est ainsi que, depuis plusieurs exercices, l'enveloppe de masse salariale notifiée aux établissements n'est en fait pas couverte à due concurrence par des ouvertures de crédits budgétaires. Cela se solde par un « trou » de 60 à 70 millions d'euros sur le programme 150.

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

b) La compensation du glissement vieillesse technicité des établissements autonomes

Lors du passage aux RCE, le financement du glissement vieillesse technicité (GVT) des universités n'avait pas été prévu, car il était considéré comme nul. Un GVT solde positif de 14,5 millions d'euros a finalement été constaté pour 2009 et 2010.

LE GLISSEMENT VIEILLESSE TECHNICITÉ

Le GVT positif correspond à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un fonctionnaire, découlant de son avancement quasi-automatique sur la grille indiciaire (composante « vieillesse ») et/ou d'un changement de grade ou de corps par le biais d'un concours ou d'une promotion (composante « technicité »).

Le GVT négatif, ou effet de noria, mesure le tassement de la masse salariale dû au départ d'une population dont le salaire est généralement supérieur à celui des remplaçants.

Le GVT solde correspondant à la somme de ces deux effets de structure.

En 2011, le Gouvernement a donc procédé de la manière suivante : il n'a rien repris aux universités avantagées par leur GVT négatif, et a compensé les universités au GVT positif à hauteur du GVT solde global pour l'ensemble des établissements, soit 14,5 millions d'euros. Ainsi, à l'université de Versailles–Saint-Quentin, un GVT positif de 550 000 euros a été constaté pour l'année 2010, compensé par l'État à hauteur de 205 000 euros.

En 2012, le GVT solde positif est estimé à 36 millions d'euros. Pour certaines universités, ce GVT positif est trop important pour pouvoir être absorbé intégralement sur leur budget propre. Le Gouvernement se trouve donc dans la nécessité de le compenser, dans un contexte où les réserves sont déjà insuffisantes.

c) La dette de l'État au titre des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires

La loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)⁽¹⁾ de 2007 a instauré des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires. Pour les universités passées aux RCE, il était convenu qu'elles continuaient d'acquitter provisoirement l'intégralité des charges sociales, l'État leur remboursant dans un deuxième temps le montant des exonérations dont elles auraient dû bénéficier.

Dans les faits, ces remboursements ont été très incomplets. Le projet de loi de finances pour 2012 prévoyait une enveloppe spécifique de 9,3 millions d'euros à cet effet. Les exonérations ayant été supprimées à compter du 1^{er} septembre 2012, la

(1) Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

compensation a pris fin, mais le stock de dette de l'État envers les universités s'élèverait encore à 20 millions d'euros, selon la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP).

2.– Une sous budgétisation récurrente des bourses sur critères sociaux

Les diverses aides aux étudiants sont financées par le programme 231 Vie étudiante.

a) Une prévision budgétaire régulièrement critiquée par la Cour des comptes

Selon la Cour des comptes⁽¹⁾, la spirale auto entretenue de la sous budgétisation et des reports de charges liée au financement des bourses sur critères sociaux a commencé dès 2008. 30 millions d'euros de crédits ont été annulés sur cet exercice, induisant un report de charges sur la gestion 2009. S'y est ajoutée une prévision insuffisante de l'augmentation de la population boursière, qui a amplifié les reports de charges sur les gestions 2010, puis 2011.

À la rentrée 2011, le Gouvernement a décidé de payer intégralement le dixième mois de bourse décidé en 2010, qui ne devait être versé qu'à raison d'un demi mois en septembre 2011. Cette dépense n'ayant pas non plus été anticipée, ce sont finalement 76,5 millions d'euros de charges qui ont été reportées sur l'exercice 2012.

b) Un « trou » de plus de 120 millions d'euros en 2012

Outre ce report de charges de l'exercice 2011, le précédent Gouvernement s'était fondé sur une hypothèse, hautement improbable, surtout en période de crise, de stabilité de la population boursière à la rentrée 2012. En réalité, une hausse de 4,1 % a été constatée : il a donc fallu trouver de quoi financer 15 000 bourses supplémentaires.

Au total, l'impasse sur les bourses s'élève en 2012 à 120 millions d'euros. La réserve de précaution n'y pouvant suffire, des redéploiements internes à la mission, impliquant notamment un prélèvement sur le budget de l'Agence nationale de recherche (ANR), seront nécessaires.

(1) Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

B.– FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE : UN BUDGET RENFORCÉ EN 2013

Le budget du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire doit donc être voté dans un contexte extrêmement difficile. Les impasses budgétaires héritées pèsent lourdement sur les comptes. Et la conjoncture économique et financière impose aux finances publiques une contrainte budgétaire sans précédent.

Le Gouvernement a pourtant fait le choix de préserver et même renforcer le budget de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire.

1.– Les principaux équilibres du budget

Le budget 2013 du programme Formations supérieures et recherche universitaire s'élève à 12,760 milliards d'euros. Il augmente de près de 250 millions d'euros par rapport à 2012, soit une hausse de 2 %. Dans l'ensemble, la hausse profite plus aux formations (+ 3 %) qu'à la recherche universitaire (+ 1 %). Un effort particulier en faveur de l'immobilier universitaire est à noter (+ 5 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

En crédits de paiement	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	PLF 2012	Évolution 2013/2012
Formations universitaires	217	5 272,4		5,9		5 495,2	5 359,7	+ 135,5 (+ 3 %)
Établissements privés	0			84,5		84,5	89,4	- 5 (- 6 %)
Bibliothèques et documentation	35,9	397,3		0,6		433,8	430,3	+ 3,5 (+ 1 %)
Recherche universitaire	201,2	3 574,8				3 775,5	3 744,0	+ 31,5 (+ 1 %)
Diffusion des savoirs et musées	31,7	77,9				109,6	107,8	+ 1,8 (+ 2 %)
Immobilier	60,6	886,2	106,1		306,1	1 359,1	1 295,3	+ 63,8 (+ 5 %)
Pilotage et support	161,5	1 332,9		7,9		1 502,3	1 484,8	+ 17,5 (+ 1 %)
Total	707,7	11 541,5	106,1	98,9	306,1	12 760,3	12 511,2	+ 249,1 (+ 2 %)
<i>PLF 2012</i>	<i>1 127,3</i>	<i>10 955,1</i>	<i>115,5</i>	<i>100,4</i>	<i>212,8</i>	<i>12 511,2</i>		
Évolution 2013/2012	- 419,6 (- 37 %)	+ 586,4 (+ 5 %)	- 9,4 (- 8 %)	- 1,5 (- 1 %)	+ 93,3 (+ 44 %)	+ 249,1 (+ 2 %)		

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

a) Une structure stabilisée avec la fin du passage à l'autonomie des universités

- 2013 marquera la fin du passage des universités aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

La loi LRU de 2007 a ouvert aux établissements d'enseignement supérieur opérateurs du programme la possibilité d'accéder aux RCE. L'ensemble de leurs moyens leur est alors versé sous forme d'une subvention pour charges de service public unique, qu'ils peuvent gérer librement dans le respect d'un plafond d'emplois et de masse salariale.

À la rentrée 2012, 101 établissements, dont 72 universités, ont d'ores et déjà accédé aux RCE au cours des années 2009, 2010, 2011 et 2012. Le régime des RCE deviendra le droit commun de toutes les universités nationales au 1^{er} janvier 2013, avec l'accession des universités de La Réunion, d'Antilles-Guyane et de Polynésie française. S'y ajoutent 29 grands établissements et écoles, sur les 80 que compte le programme.

ACCESSION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AUX RCE

Date d'accession aux RCE	Universités	Autres grands établissements et écoles
1 ^{er} janvier 2009	Aix-Marseille 2 ; Cergy-Pontoise ; Clermont-Ferrand 1 ; Corse ; La Rochelle ; Limoges ; Lyon 1 ; Marne-La-Vallée ; Montpellier 1 ; Mulhouse ; Nancy 1 ; Paris 5 ; Paris 6 ; Paris 7 ; Saint-Étienne ; Strasbourg ; Toulouse 1 ; UT Troyes	
1 ^{er} janvier 2010	Aix-Marseille 1 ; Aix-Marseille 3 ; Angers ; Avignon ; Besançon ; Bordeaux 1 ; Bordeaux 2 ; Brest ; Bretagne Sud ; Clermont-Ferrand 2 ; Dijon ; Grenoble 1 ; Lille 2 ; Littoral ; Lyon 3 ; Metz ; Montpellier 2 ; Nantes ; Nice ; Paris 2 ; Paris 11 ; Paris 12 ; Paris 13 ; Pau ; Poitiers ; Rennes 1 ; Rennes 2 ; Toulouse 3 ; Tours ; Valenciennes ; Versailles – Saint-Quentin	ENS ; ENS Lyon ; INP Grenoble ; INP Lorraine ; INP Toulouse ; UT Belford-Montbéliard ; UT Compiègne
1 ^{er} janvier 2011	Amiens ; Artois ; Bordeaux 3 ; Bordeaux 4 ; Caen ; Chambéry ; Évry-Val-d'Essonne ; Grenoble 2 ; Le Havre ; Le Mans ; Lille 1 ; Nancy 2 ; Nîmes ; Nouvelle-Calédonie ; Orléans ; Paris 1 ; Paris 3 ; Paris 4 ; Reims ; Rouen ; Toulouse 2	EC Nantes ; ECAM ; ENI Tarbes ; ENS Cachan ; ENSC Montpellier ; ENSC Paris ; ENSI Bourges ; INSA Rouen ; UT Paris-Dauphine
1 ^{er} janvier 2012	Grenoble 3 ; Lille 3 ; Lyon 2 ; Montpellier 3 ; Paris 8 ; Paris 10 ; Perpignan ; Toulon <i>Fusions</i> : Aix-Marseille Université ; Lorraine Université	Collège de France ; EC Lille ; école Polytechnique ; EHESP ; EHESS ; ENSI Caen ; IFMA Clermont-Ferrand ; INSA Toulouse
1 ^{er} janvier 2013	Antilles-Guyane ; Polynésie française ; Réunion	<i>Oni demandé le passage aux RCE</i> : EC Marseille ; ENI Saint-Etienne ; ENSMA Poitiers ; ENSIEE Evry ; INSA Strasbourg ; CNAM ; ENSAM ; EPHE ; EC Lyon

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

- D'un point de vue budgétaire, l'accession aux RCE se traduit par un basculement massif de crédits du titre 2 vers le titre 3.

En effet, la masse salariale est transférée aux établissements et fusionnée à la dotation globale qui leur est notifiée. Les crédits de personnels auparavant directement rémunérés par l'État sur le titre 2 sont ainsi basculés sur le titre 3, au sein de la subvention pour charges service public notifiée aux établissements.

En 2013, on observe par rapport à 2012 une baisse de près de 420 millions d'euros des dépenses de titre 2, et une hausse concomitante de 586 millions des dépenses de titre 3. Ces écarts s'expliquent par :

- un transfert de 157,4 millions d'euros de crédits de masse salariale au titre de provision pour les trois universités accédant aux RCE au 1^{er} janvier 2013 ;

- le solde du transfert de la masse salariale des établissements ayant accédé aux RCE en 2012. Une provision de 361,1 millions s'euros avait été intégrée dans le projet de loi de finances pour 2012, pour un montant définitif de 659,1 millions d'euros. Le solde de masse salariale à transférer s'élève donc à 298 millions d'euros, majorés de 8,6 millions d'euros pour tenir compte de la hausse de la cotisation au CAS *Pensions* ;

- une hausse des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur (*cf. infra*).

- En termes d'emplois, on observe un basculement des effectifs du plafond d'emplois État vers celui des opérateurs et le hors plafond.

Le passage aux RCE induit un transfert des effectifs des établissements du plafond d'emplois État vers le plafond d'emplois opérateurs. En 2013, la prévision fait état de 596 emplois sous plafond État dans les universités, soit 6 553 de moins qu'en 2012. À l'inverse, 11 817 emplois de plus devraient être directement rémunérés par les universités. Ce chiffre tient compte de différents changements de périmètre et des 1 000 créations de postes (*cf. infra*). Parmi ces emplois, 141 622 sont sous plafond opérateur, c'est-à-dire rémunérés en totalité ou en partie sur la masse salariale transférée par l'État.

Les 17 200 restants sont des emplois décomptés hors plafond, rémunérés sur les ressources propres des établissements. Toutefois le partage sous plafond opérateur/hors plafond est tributaire des fréquentes erreurs d'imputation des établissements, surtout dans la phase d'apprentissage des RCE.

EMPLOIS DES OPÉRATEURS DU PROGRAMME

Intitulé de l'opérateur	LFI 2012				PLF 2013			
	ETPT rémunérés par ce programme (1)	ETP rémunérés par les opérateurs			ETPT rémunérés par ce programme (1)	ETP rémunérés par les opérateurs		
		sous plafond	hors plafond	dont contrats aidés		sous plafond	hors plafond	dont contrats aidés
A2E2F - Agence Europe Éducation Formation France		12	31			12	42	
Académie des sciences de l'outre-mer	3	4	0		3	4	0	
ADU Drôme Ardèche - Agence du développement universitaire Drôme Ardèche		4	0			4	0	
AMUE - Agence de mutualisation des universités et des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche		0	126			0	133	
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	2 277	2 148	465	6	2 365	2 148	463	5
Autres établissements à vocation principale de recherche	1 757	375	442	5	1 744	375	469	6
BULAC - Bibliothèque universitaire des langues et civilisations		27	0			27	0	
Chancelleries des universités	376	0	44		419	0	44	
Collège de France		380	15			380	14	
Écoles et formations d'ingénieurs	4 250	7 198	1 659	23	4 687	6 341	2 902	44
Écoles françaises à l'étranger		456	18			456	17	
Écoles normales supérieures		5 074	321			5 074	406	2
EPAURIF - Établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France		69	0			69	0	
Instituts d'études politiques	581	781	345	8	601	781	384	8
RENATER - Réseau national de communications pour la technologie, l'enseignement et la recherche		4	26			4	33	
Universités et assimilés	7 149	133 707	13 298	707	596	141 622	17 200	708
Total	16 393	150 239	16 790	749	10 415	157 297	22 107	773

(1) Emplois des opérateurs inclus dans le plafond d'emplois du ministère.

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

b) Les moyens des opérateurs en hausse

• Le budget des opérateurs, qui représente 93 % des crédits du programme, absorbe l'intégralité de la hausse des moyens du programme.

Le programme 150 a pour particularité d'être quasi intégralement exécuté par des opérateurs, principalement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Le budget des opérateurs du programme s'élève en 2013 à 11,826 milliards d'euros, soit 93 % du total. Il est en hausse de 672 millions d'euros par rapport à 2012. Une fois le transfert de masse salariale des nouveaux établissements RCE pris en compte, cela représente une augmentation de 249 millions d'euros : les opérateurs absorbent donc l'intégralité de la marge de manœuvre budgétaire.

Le budget des universités représente 88 % du budget des opérateurs (*cf. infra*).

• En dehors des universités, on trouve parmi les opérateurs du programme tout un ensemble d'acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire.

MOYENS DES GRANDES CATÉGORIES D'OPÉRATEURS

(en millions d'euros)

Catégorie d'opérateurs	Établissements	Dotation globale (évolution LFI 2012)
Universités	75 universités	10 420 (+ 766) <i>NB : intégration INP de Lorraine et masse salariale universités RCE.</i>
Écoles d'ingénieur	– EPSCP ⁽¹⁾ : institut national polytechnique de Toulouse ; 5 instituts nationaux de sciences appliquées (INSA Lyon, Rennes, Rouen, Toulouse, Strasbourg) ; 4 écoles centrales (Lille, Lyon, Nantes, Marseilles) ; 3 universités de technologie (Bleford-Montbéliard, Compiègne, Troyes) ; Supméca ; ENI Saint-Étienne ; ENSAIT Roubaix – EPA ⁽²⁾ : 11 écoles nationales supérieures d'ingénieurs ; 4 écoles nationales d'ingénieur (ENI Brest, Tarbes, Metz, Val de Loire) ; IFMA ; ENS de la nature et du paysage de Blois ; ENS de l'électronique et de ses applications de Cergy – Institut d'optique théorique appliquée	498,8 (– 81) <i>NB : L'INP de Lorraine et Supélec sont sortis de cette catégorie en 2013.</i>

(1) Établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, dotés du statut de grand établissement et pouvant demander à bénéficier des responsabilités et compétences élargies (RCE).

(2) Établissements publics administratifs.

Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	<ul style="list-style-type: none"> – EPSCP : UT Paris-Dauphine ; Institut national des langues et civilisation orientales ; École pratique des hautes études ; EHESS ; Conservatoire national des arts et métiers ; École nationale des Chartes ; École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques – EPA : institut d'administration des entreprises de Paris ; École nationale supérieure des arts des techniques du théâtre ; École nationale supérieure Louis Lumière ; Centre informatique national de l'enseignement supérieur 	163,6 (– 15)
Autres établissements d'enseignement supérieur à statut particulier	Collège de France	29,9 (– 0,9)
	Écoles françaises à l'étranger	262,4 (– 19,2)
	Écoles normales supérieures	79 (– 3,9)
	Instituts d'études politiques	33,1 (+ 7,4)
Établissements à vocation principale de recherche	<ul style="list-style-type: none"> – EPSCP : Institut de physique du globe de Paris ; Muséum national d'histoire naturelle ; Institut national d'histoire de l'art ; Observatoire de Paris – EPA : Observatoire de la Côte d'Azur – Fondation Maison des sciences de l'homme 	80,7 (– 9)
Autres acteurs	Agence Europe Éducation Formation France ; Académie des sciences de l'outre-mer ; Agence du développement universitaire Drôme Ardèche ; AMUE ; Bibliothèque universitaire des langues et civilisations (BULAC) ; Campus France ; chancelleries des universités ; EPAURIF ; Établissement public du musée du quai Branly ; RENATER	212,8 (+ 56,8)
TOTAL OPÉRATEURS		11 783,3

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

AUTONOMIE ET CONTRÔLE DE L'UTILISATION DES DENIERS PUBLICS : LE CAS SCIENCES PO

Un rapport provisoire de la Cour des comptes a défrayé la chronique par son appréciation sévère de la gestion de la prestigieuse école. Selon la Cour, la politique de développement de Sciences Po n'a pu être mise en œuvre qu'au prix d'une « fuite en avant financière et d'une gestion peu scrupuleuse des deniers publics ». Et de détailler, entre autres, les primes excessives octroyées aux dirigeants, le statut obscur et obsolète de l'établissement, les privilèges des enseignants, les coûts faramineux par étudiant, et la complaisance du ministère, dont la subvention a augmenté de 33 % en 5 ans, atteignant 63,3 millions d'euros en 2010.

Il convient pour le moment d'être prudent. Le rapport provisoire de la Cour des comptes n'avait pas vocation à être public, car la procédure de contrôle doit être contradictoire : les réponses apportées par l'établissement contrôlé sont susceptibles de modifier les conclusions du rapport, qui ne peut être publié qu'ensuite. Or, les premiers éléments apportés par la direction de Sciences Po laissent présager que certains paramètres, notamment la dynamique de la population étudiante, ont pu n'être pas suffisamment pris en compte. Ainsi la subvention par étudiant du ministère aurait baissé de 28 % sur la période considérée.

Sciences Po met en avant le fait que son statut spécifique, caractérisé par une grande autonomie, lui permet d'obtenir de bons résultats, et qu'à cet égard l'institution pourrait constituer un modèle pour les universités nouvellement autonomes.

Quelles que soient les conclusions finales de la Cour, cet épisode rappelle que l'autonomie doit aller de pair avec un suivi et un contrôle budgétaire renforcés des établissements d'enseignement supérieur. De ce point de vue, la présentation de données agrégées par catégorie d'établissements, comme celles qui figurent dans les documents budgétaires, ne saurait suffire.

c) Des économies sur l'enseignement privé et les dépenses de pilotage

- Les subventions aux établissements privés sont réduites de 5 millions d'euros.

L'État a engagé depuis 2010 un processus de contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur privés. Ceux-ci, sous réserve d'assurer les missions de service public de l'enseignement supérieur et de la recherche, de délivrer des diplômes nationaux habilités ou visés par le ministère, et de constituer des structures à but non lucratif, peuvent bénéficier d'une subvention de fonctionnement. 73 600 étudiants sont scolarisés dans les établissements privés subventionnés, soit 3 % du total de la population étudiante.

L'État finance sur l'action 4 du programme 150 à la fois ces subventions accordées dans le cadre de la contractualisation et des subventions versées aux associations assurant la formation des maîtres. En 2012, respectivement 77 millions d'euros et 12,8 millions d'euros étaient ouverts sur ces deux postes. 3,5 millions d'euros étaient par ailleurs transférés du programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi au titre du programme national de formation professionnelle. Pour 2013, 84,5 millions d'euros sont ouverts au total sur l'action 4, soit 5 millions d'euros de moins qu'en 2012.

- Les dépenses de pilotage du programme hors masse salariale sont contractées au maximum.

Ces dépenses sont imputées sur l'action n° 15. Les crédits de fonctionnement courant diminuent en effet de près de 35 millions d'euros. Une grande partie de cette baisse s'explique par l'absence de bonus de « pré-accession » aux RCE, toutes les universités étant autonomes à compter de 2013. Mais par ailleurs, des économies sont réalisées sur les activités de gouvernance, de pilotage et de gestion de l'activité universitaire et sur le fonctionnement des chancelleries des rectorats (– 0,6 million d'euros), sur le développement des technologies de l'information et de la communication (– 4,8 millions) et sur l'action sociale.

2.– Le budget des universités tiré par les 1 000 créations de postes

a) Des postes ciblés sur la réussite des étudiants

- Le bilan du plan « Réussite en Licence » paraît mitigé, faute d’avoir été suffisamment ciblé.

Le plan « Réussite en Licence » a été adopté en décembre 2007, afin de répondre au recul de la réussite des étudiants engagés dans un cursus de licence, dans un contexte d’élargissement des publics de l’enseignement supérieur. Ce plan pluriannuel prévoyait une dépense totale de 730 millions d’euros échelonnée sur 5 ans, dont 565 millions pour la licence générale et 110 millions pour les filières professionnelles courtes. Ces crédits devaient bénéficier aux universités sélectionnées sur un cahier des charges précis après appel à projet.

Dans les faits, comme le montre la Cour des comptes dans son rapport public annuel 2012⁽¹⁾, les crédits ont été alloués à toutes les universités de manière peu discriminante, principalement en fonction du nombre d’étudiants en premier cycle. Les universités ont eu tendance à considérer ces ressources supplémentaires comme « fondues dans la masse ». Selon la Cour des comptes, elles ont été le plus souvent sous consommées, et sont venues abonder le fonds de roulement des universités, certaines en ayant profité pour réaliser des opérations d’investissement sans rapport avec la réussite des étudiants.

Le plan « Réussite en Licence » a donc pâti d’un ciblage et d’un suivi insuffisants par le ministère. En tout état de cause, les chiffres de la réussite en licence ne se sont pas améliorés : au sein du panel 95⁽²⁾ (bacheliers 2002-2004 pour la plupart), 43 % des bacheliers inscrits en L1 étaient en L3 deux ans plus tard, contre 41 % des bacheliers 2008, alors que ces derniers ont bénéficié à plein du plan Licence.

(1) Cour des comptes, « La réussite en Licence », rapport public annuel 2012, février 2012.

(2) Panel de bacheliers entré dans l’enseignement secondaire en 1995.

**DEVENIR DES BACHELIERS INSCRITS DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR LA 3^{ÈME} ANNÉE
APRÈS LEUR BAC SELON LES GRANDES ORIENTATIONS**

(en %)

Orientation après le bac	Situation la 3^{ème} année	Bacheliers 2008	Rappel panel 95
L1	inscription en L3	41	43
	inscrit en L1 ou L2	24	24
	réorientation	25	22
	sortie sans diplôme	10	11
CPGE	entrée dans une grande école	50	48
	toujours inscrit en CPGE	18	21
	réorientation	31	30
	sortie sans diplôme	1	1
IUT	obtention du DUT	68	72
	dont : poursuivent leurs études	85	81
	toujours inscrit en IUT	16	13
	réorientation	12	11
STS	sortie sans diplôme	4	4
	obtention du BTS	60	56
	dont : poursuivent leurs études	53	46
	toujours inscrit en STS	17	17
PCEM/PCEP	réorientation	6	5
	sortie sans diplôme	17	22
	inscription en 2 ^{ème} cycle	13	16
	toujours inscrit en PCEM/PCEP	24	32
	réorientation	59	48
	sortie sans diplôme	4	4

Source : MESR DGRI/DGESIP SIES - panel de bacheliers 2008 et suivi après le bac d'un panel d'élèves entrés en 6e en 1995 et parvenus au bac pour la plupart entre 2002 et 2004.

Note de lecture : sur 100 étudiants inscrits en L1 après leur baccalauréat en 2008, 41 sont inscrits en L3 en 2010-2011, 24 sont inscrits en L1 ou L2 (redoublements), 25 sont réorientés dans une autre filière et 10 sortent de l'enseignement supérieur sans diplôme.

• Les 1 000 créations de postes feront l'objet d'un « contrat pédagogique » avec les établissements bénéficiaires, qui s'engageront à agir sur les méthodes d'enseignement.

Le budget 2013 des établissements d'enseignement supérieur inclut à cet effet une somme de 27,9 millions d'euros. Elle tient compte du fait que les recrutements seront effectués progressivement au cours de l'année 2012. Le coût de ces créations de postes en année pleine est de 60,9 millions d'euros.

Ces postes doivent contribuer activement à améliorer la réussite des étudiants. Le ministère aura à cœur d'éviter les écueils du plan Licence, en obtenant des établissements des engagements précis matérialisés par un « contrat pédagogique ». Il s'agira non seulement d'améliorer les taux d'encadrement, mais également de toucher au cœur des méthodes d'enseignement, pour accompagner au mieux les étudiants en difficulté. Le ministère fait état d'une déclinaison indicative des 1 000 créations de postes en 330 emplois de personnels administratifs, 220 professeurs agrégés (PRAG) et 450 enseignants chercheurs.

• La répartition de ces 1 000 postes entre les établissements tiendra compte des situations de sous encadrement, ainsi que certains cas particuliers.

Cette répartition n'est pas encore arrêtée, mais plusieurs paramètres entreront en ligne de compte. Une priorité sera donnée aux établissements en situation de sous encadrement. Actuellement, il existerait un sous encadrement global au sein des universités de 5 500 effectifs. À raison de 1 000 postes par an pendant 5 ans, il pourrait donc se trouver quasiment résorbé.

Toutefois 20 postes bénéficieront aux établissements d'enseignement supérieur agricole, et seront donc transférés sur le programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles. Le ministère compte également en réserver une partie pour les écoles d'ingénieurs publiques.

Enfin, une attention particulière sera portée au cas de l'université de Mayotte, qui a vu ses effectifs étudiants s'accroître très rapidement au cours des dernières années.

b) Le budget des universités dans l'ensemble renforcé

En 2013, les universités bénéficieront de 10,382 milliards d'euros de crédits de paiement sur le programme 150, ce qui représente une hausse de 768 millions d'euros par rapport à 2012.

MOYENS DES UNIVERSITÉS

(en millions d'euros)

	LFI 2012		PLF 2013	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Formations	4 484,4	4 484,4	4 864,9	4 864,9
Recherche	3 001,1	3 001,1	3 183,2	3 183,2
Bibliothèques et documentation	328,1	328,1	360,5	360,5
Musées et diffusion des savoirs	14,1	14,1	19,5	19,5
Immobilier	991,6	729,1	809,7	798,8
Pilotage	1 057,5	1 057,5	1 155,2	1 155,2
Total programme 150	9 876,8	9 614,3	10 392,9	10 382,0
Crédits du programme 231	39,3	39,3	38,0	38,0
Total dotations des universités	9 916,1	9 653,6	10 430,9	10 420,0

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

• Les facteurs de hausse de la masse salariale des universités

Outre les 1 000 créations de postes qui viendront renforcer les moyens des universités, cette hausse résulte de plusieurs changements de périmètre. En premier lieu, l'intégration de la masse salariale des établissements passés aux RCE

en 2013 (+ 464,1 millions d'euros, *cf. supra*). Par ailleurs, les moyens de l'institut national polytechnique de Lorraine ont été importés dans la catégorie des universités, celui-ci ayant fusionné avec la nouvelle université de Lorraine.

La hausse du montant des dotations s'explique aussi par l'actualisation des dotations des établissements passés aux RCE avant 2012 avec la hausse du taux de cotisation au CAS *Pensions* (+ 135,9 millions d'euros).

- Les autres moyens des universités

Le budget prévoit enfin un ajustement des dotations d'investissement aux opérations prévues en 2013. On observe ainsi une baisse de leurs moyens de 70 millions d'euros en crédits de paiement et 182 millions d'euros en autorisations d'engagement sur l'action *Immobilier*.

À noter que la dotation globale des universités est aussi abondée par des crédits du programme Vie étudiante, à hauteur de 38 millions d'euros (*cf. infra*). Ceux-ci inclus, le budget des universités s'élève à 10,420 milliards d'euros en 2013.

3.– Un effort supplémentaire en faveur de l'immobilier universitaire

a) 47 millions d'euros de crédits de paiement en plus

La dépense globale du programme en faveur de l'immobilier universitaire s'élève, hors titre 2, à 1 298,53 millions d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 76,4 millions d'euros par rapport à 2012. La hausse des crédits de masse salariale des établissements passés aux RCE (+ 29,9 millions d'euros) tient aux changements de périmètre détaillés plus tôt. Une fois cette augmentation neutralisée, ce sont 47 millions d'euros de plus qui sont mobilisés cette année en faveur de l'immobilier universitaire.

Les dépenses immobilières s'imputent sur différents titres du programme en fonction de leur nature.

- Les crédits alloués aux établissements pour la maintenance et la logistique immobilière ainsi que les subventions de mise en sécurité et en conformité sont des dépenses de fonctionnement, imputées sur le titre 3.

- Les crédits finançant des constructions et réhabilitations en maîtrise d'ouvrage État sont des dépenses d'investissement relevant du titre 5.

- Enfin, les dotations en fonds propres pour des opérations dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à un tiers sont des dépenses d'opérations financières, imputées sur le titre 7.

VENTILATION DE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE

(en millions d'euros)

	Fonctionnement		Investissement		Opérations financières		TOTAL PLF 2013	
	AE	CE	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Constructions et 1 ^{er} équipement CPER	-	-	82,65	84,00	82,65	84,00	165,30	168,00
Opérations hors CPER hors PPP	0,96	8,11	3,00	22,16	29,00	32,87	32,96	63,14
Partenariat public-privé (PPP)	-	-	-	-	178,54	47,28	178,54	47,28
Constructions/restructurations	0,96	8,11	85,65	106,16	290,19	164,15	376,80	278,42
Masse salariale RCE	378,87	378,87	-	-	-	-	378,87	378,87
Maintenance et logistique modèle	365,78	365,78	-	-	-	-	365,78	365,78
Maintenance et logistique hors modèle	49,06	49,06	-	-	-	-	49,06	49,06
Charges locatives	19,30	19,30	-	-	-	-	19,30	19,30
maintenance et logistique	434,14	434,14	-	-	-	-	434,14	434,14
Mise en sécurité hors Jussieu	20,00	20,00	-	-	-	-	20,00	20,00
Dévolution du patrimoine	21,94	21,94	-	-	-	-	21,94	21,94
Mise en sécurité Jussieu et ÉPAURIF	23,20	23,20	-	-	-	141,96	23,20	165,16
Sécurité	65,14	65,14	-	-	-	141,96	65,14	207,10
Total	879,11	886,26	85,65	106,16	290,19	306,11	1 254,95	1 298,53

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

- Les contrats de plan État Régions 2000-2006 et les contrats de projet État Régions 2007-2013

Le contrat de plan État Régions 2000-2006 fait encore l'objet d'une ouverture de crédits de paiements sur des engagements à couvrir, à hauteur de 14,5 millions d'euros.

La génération 2007-2013 des contrats de projets État Régions (CPER) avait dédié une enveloppe de 2 122,9 millions d'euros à l'immobilier universitaire, dont 1 954,2 millions sur le programme 150 et 168,7 millions sur le programme 231, au titre du logement étudiant.

À ce jour, 1 370,3 millions d'euros d'autorisations d'engagements ont été ouverts, couverts par 885,8 millions d'euros de crédits de paiement. Pour 2013, une ouverture de crédits est prévue à hauteur de 172,7 millions d'euros d'autorisations d'engagements et 173,7 millions de crédits de paiement. Cela portera le taux d'exécution des CPER fin 2013 à 73 % des autorisations d'engagement programmées, lesquelles auront été couvertes à 69 % par des crédits de paiement.

EXÉCUTION DES CPER 2007-2013

(en millions d'euros)

	Exécution en autorisations d'engagement (AE)			Exécution en crédits de paiement (CP)		
	Crédits ouverts 2007-2012	PLF 2013	Taux d'exécution des CPER	Crédits ouverts 2007-2012	PLF 2013	Taux de couverture AE/CP
P150	1 288,3	165,3	74 %	776,9	153,5	64 %
P231	115,3	7,4	73 %	92,2	20,2	92 %
TOTAL	1 370,3	172,7	73 %	885,8	173,7	69 %

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

- Les partenariats public-privé (PPP) financés sur ressources budgétaires

178,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 47,3 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts en 2013 au titre des PPP budgétaires.

Quatre PPP ont été conclus dans le domaine de compétence du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

– Le premier, d'une durée de 28 ans, porte sur la construction d'un nouveau site pour Paris IV Sorbonne. L'opération s'élève à un montant d'investissement de 72 millions d'euros, auxquels les CPER 2007-2013 contribuent à hauteur de 12 millions d'euros. L'opération sera achevée à la rentrée 2013, et les redevances, qui ont commencé à être payées dès la livraison de la première tranche des travaux en juillet 2011, sont financées par des crédits budgétaires.

– Le deuxième PPP prévoit le financement, la conception, la construction et la grande maintenance de quatre nouveaux bâtiments universitaires pour Paris VII, sur une durée de 30 ans. Il porte sur un montant d'investissement de 157 millions d'euros. La livraison des premiers bâtiments est intervenue fin 2011, et les redevances ont commencé à être payées en 2012, sur crédits budgétaires. Elles achèveront leur montée en puissance avec la fin de la livraison des travaux, fin 2012.

– Le troisième PPP porte sur la construction d'une nouvelle UFR de médecine pour l'université de Versailles – Saint-Quentin. Le montant d'investissement pour l'État a été limité à 29 millions d'euros plus 10 millions d'euros du CPER, le conseil général et la communauté d'agglomération ayant apporté des cofinancements à hauteur de 13 millions d'euros. La livraison des bâtiments est intervenue fin juin 2012 ; les redevances sont payées par crédits budgétaires depuis lors.

– Le quatrième PPP prévoit la conception et la réalisation de cinq biozones dans le parc zoologique de Vincennes, composante du Muséum national d'histoire naturelle. Le contrat, d'un montant de 136 millions d'euros hors taxes, est

principalement financé par les ressources issues de l'exploitation du parc, l'État intervenant à hauteur de 30 millions d'euros. Cette somme est versée sous forme de subventions au fur et à mesure des travaux.

D'autres projets de PPP lancés au cours des années 2009-2011 sont en cours de préparation ou de finalisation.

LES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ FINANCÉS SUR RESSOURCES BUDGÉTAIRES

(en millions d'euros)

Contenu du PPP et durée	État d'avancement	Montant d'investissement + surcoûts	Modalités de financement	Décaissements opérés	Crédits ouverts 2013
Paris IV : reconstruction d'un site 28 ans	– signé 24 juillet 2009 – 1 ^{ère} tranche des travaux livrée 07/2009 – Fin des travaux printemps 2013	72 + 3 (1 ^{er} équipement)	– CPER : 12 – Crédits budgétaires : 60 + 3	– Dépollution et 1 ^{er} équipement : 6,6 – Redevances : 3,9	– (1 ^{er} équipement) : 3,7 – Redevances : 4,4
Paris VII : conception, construction, grande maintenance de 4 nouveaux bâtiments 30 ans	– signé 24 juillet 2009 – terminé à la rentrée 2012.	157 + 0,8 (dépollution) + 6,4 (1 ^{er} équipement)	Crédits budgétaires	– Dépollution et 1 ^{er} équipement : 7,1 – Redevances : 3,4	– 1 ^{er} équipement : 1,3 – Redevances : 8,5
Versailles – Saint-Quentin : construction UFR de médecine 25 ans	– signé le 20 novembre 2009 – livraison juin 2012	52 + 5,2	– CPER : 10 – Co-financements : 13 – Crédits budgétaires : 29 + 5,2	– Redevances : 1,5	– Redevances : 2,7
Parc zoologique de Vincennes : création de 5 biozones 27 mois de travaux + 25 ans d'exploitation	– signé le 24 février 2010	136	– Exploitation du parc : 106 – Crédits budgétaires : 30	– Subventions : 25	– Subventions : 5
Toulouse- le Mirail : reconstruction du campus	– signature prévue fin 2012	210	– Crédits budgétaires : 175		
Campus innovant de Dijon	– Évaluations préalables	20	Crédits budgétaires		
Campus prometteur de Clermont-Ferrand	– Avis favorable de la mission d'appui aux PPP	30			
Campus Grand Lille		110			
Campus prometteur de Bretagne	– Procédures d'attribution engagées	30			

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

• Les opérations de réhabilitation et de mise en sécurité des bâtiments universitaires

185,2 millions d'euros de crédits de paiement y sont consacrés en 2013.

Sur ce total, 165,2 millions d'euros sont dédiés aux opérations de désamiantage, réhabilitation et mise en sécurité menées par l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France (EPAURIF). La plupart des dépenses de l'EPAURIF concernent le chantier de Jussieu (157,7 millions d'euros). 86 % des crédits de l'EPAURIF couvrent des dépenses d'opérations financières, qui financent les reconstructions et restructurations. Les 14 % restants sont des dépenses de fonctionnement, affectées aux locations de locaux, au désamiantage et au fonctionnement de l'EPAURIF.

Par ailleurs, 20 millions d'euros sont consacrés à la mise en sécurité des locaux universitaires hors EPAURIF, soit 10 millions de plus qu'en 2012. Il s'agit là des crédits de fonctionnement alloués aux établissements dont les locaux présentent des problèmes urgents de sécurité.

- La maintenance et la logistique immobilière des opérateurs

434,1 millions d'euros sont alloués aux établissements d'enseignement supérieur pour financer leurs dépenses de maintenance et de logistique immobilière. 365,8 millions d'euros sont intégrés à la dotation globale des établissements passés aux RCE, et 49,1 millions sont versés à d'autres établissements. Les 19,3 millions d'euros restants sont dédiés aux établissements qui doivent supporter des charges locatives, par exemple en cas de surfaces insuffisantes ou de travaux.

- Les dotations de dévolution pour les universités ayant bénéficié du transfert de propriété

Trois universités – Clermont I, Toulouse I et Poitiers – ont bénéficié de la dévolution de leur patrimoine immobilier, conformément à la possibilité ouverte par la loi LRU. À ce titre, elles bénéficient chaque année d'une dévolution destinée à couvrir la charge du renouvellement du patrimoine. Cette contribution est déterminée à partir des besoins en surface liés à l'activité de l'établissement auxquels s'ajoute un forfait en euros par mètre carré. En 2013, 6,1 millions d'euros sont alloués à Clermont I, 5 millions à Toulouse I et 10,8 millions à Poitiers, soit un total de 21,9 millions d'euros.

Les autres projets de dévolution sont pour l'instant suspendus, dans l'attente des orientations issues des Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que d'une évaluation des dévolutions opérées.

b) Des besoins encore considérables pour la mise en sécurité des bâtiments

Si les crédits de paiement augmentent, les autorisations d'engagement pour l'immobilier universitaire chutent de 233 millions d'euros en 2013. Cette évolution est liée à l'achèvement de certaines grandes opérations. Néanmoins, elle laisse présager de moindres investissements pour les années à venir. Cette tendance est préoccupante, tant les besoins de l'immobilier universitaire sont importants.

- Après 25 ans de travaux continus, le chantier du campus de Jussieu serait en voie d'achèvement.

Le chantier de Jussieu ne bénéficie en 2013 que de 15,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement, contre 206,7 millions d'euros en 2012. Les travaux de désamiantage se sont achevés fin 2011. En revanche, les travaux de réhabilitation et de mise en sécurité se poursuivent et devraient être achevés entre début 2014 et début 2015.

Cette perspective paraît relativement proche pour un chantier qui dure depuis 25 ans, et a nécessité de multiples rallonges budgétaires. Au 31 décembre 2012, près de 1,5 milliard d'euros au total avaient été engagés sur le campus de Jussieu.

DÉPENSES ENGAGÉES SUR LE CHANTIER DE JUSSIEU

(en millions d'euros)

	Engagements au 31/12/11	Mandatements au 31/12/11
Désamiantage et rénovation du campus	1 384,69	1 187,97
Autres opérations (IPGP)	44,77	42,89
Total	1 429,46	1 230,86

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

- Il reste encore beaucoup à accomplir en pour la mise en sécurité et en accessibilité des bâtiments universitaires.

Les besoins en la matière se chiffrent en centaines de millions d'euros, selon le ministère. 40 % du parc immobilier universitaire est en mauvais état, et 12 % est à reconstruire.

Au terme des travaux, les crédits des CPER auront financé à 49 % des constructions neuves ou extensions, alors que l'objectif initial était la remise à niveau du parc immobilier ; les progrès auront donc été insuffisants sur ce dernier front. Par ailleurs, la création de surfaces nouvelles pose des défis financiers aux établissements, car elle induit des coûts d'exploitations nouveaux et pas toujours bien anticipés (*cf. infra*).

C'est donc à présent sur les chantiers de mise en sécurité et de réhabilitation qu'il conviendra de concentrer les efforts.

- Les contrats de projet État Régions 2007-2013 touchent à leur fin, sans qu'une nouvelle génération ne soit lancée.

Cependant, la baisse des autorisations d'engagement pour l'immobilier universitaire, associée à l'absence de programmation d'une nouvelle génération de CPER, génère quelques inquiétudes sur les capacités de financement de ces opérations de mise en sécurité et de réhabilitation.

Dans le cadre des CPER 2007-2013, 172,7 millions d'euros d'autorisations d'engagement sont encore ouverts en 2013, ce qui portera le taux d'exécution des CPER à 73 %. 428 millions d'euros de crédits de paiements devront être ouverts après 2013 pour couvrir ces engagements. Au terme du processus, 30 % des opérations initialement programmées n'auront pas été lancées. Sur les 42 % d'opérations actuellement en cours, certaines sont encore peu avancées, et ne pourront probablement pas être financées jusqu'à leur terme sur les crédits engagés.

Le ministère a certes prévu une augmentation des crédits de mise en sécurité de 10 millions d'euros en 2013, 15 millions en 2014 et 30 millions en 2015 (par rapport à 2012). Ces montants ne pourront cependant suffire, et le ministère a d'ores et déjà pris position en faveur d'une nouvelle génération de contrats pour 2014-2020.

C.- VIE ÉTUDIANTE : UNE BUDGÉTISATION SINCÈRE DES BOURSES ET UN EFFORT SUPPLÉMENTAIRE POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT

Le programme 231 Vie étudiante bénéficie en 2013 de 2 312,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 2 324,9 millions de crédits de paiement, soit des hausses respectives de 6,5 % et 7,2 % par rapport à 2012.

CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 231

En millions d'euros

	Titre 3 Fonctionnement	Titre 5 Investissement	Titre 6 Intervention	Titre 7 Opérations financières	Total PLF 2013	LFI 2012	Évolution
1 – Aides directes	26,8		1 868,6		1 895,4	1 747,1	+ 148,3 (+ 8 %)
2 – Aides indirectes	157,1	20,2	6,0	93,6	276,8	276,6	+ 0,2 (+ 0,07 %)
3 – Santé des étudiants ; activités associatives, culturelles et sportives	54,2		8,2		62,4	61,7	+ 0,7 (+ 1 %)
4 – Pilotage et animation	87,7			2,6	90,3	83,2	+ 7,1 (+ 9 %)
Total PLF 2013	325,8	20,2	1 882,8	96,2	2 324,9	2 168,6	+ 156,3 (+ 7 %)
LFI 2012	321,6	20,5	1 743,9	82,6	2 168,6		
Évolution	+ 4,2 (+ 1 %)	- 0,3 (- 1 %)	+ 138,9 (+ 8 %)	+ 13,2 (+ 16 %)	+ 156,3 (+ 7 %)		

1.— Une augmentation substantielle des moyens pour une budgétisation sincère des bourses

a) 153 millions d'euros supplémentaires pour financer les bourses sur critères sociaux

● Ces 153 millions d'euros permettent de revaloriser les bourses et de budgétiser intégralement le paiement du dixième mois.

1 762,3 millions d'euros sont mobilisés pour bâtir un budget des bourses sur critères sociaux juste et transparent. Juste, parce qu'il prévoit une revalorisation des bourses au niveau de l'inflation : + 2,1 % à la rentrée 2012, et + 1,75 % à la rentrée 2013.

Transparent, parce que l'intégralité des crédits nécessaires au paiement du dixième mois de bourse est prévue dans le budget. Il s'agit de mettre fin à la spirale des reports de charges d'exercice en exercice. Par ailleurs, le budget intègre une prévision d'augmentation de la population boursière de 1,6 % par an, alors qu'elle était auparavant jugée stable.

● La dynamique de la population boursière demeure insuffisamment prise en compte.

Une augmentation de 4,1 % de la population boursière a été constatée à la rentrée 2012, portant leur nombre à 649 138, à comparer avec les 633 499 boursiers intégrés dans la prévision du Gouvernement.

Dans son rapport sur l'exécution budgétaire 2011 ⁽¹⁾, la Cour des comptes estime en effet la dynamique d'augmentation des boursiers à environ 5 % par an. Dans un contexte de crise économique, elle tend naturellement à être plus rapide que l'augmentation de la population étudiante, qui est elle estimée à 1,6 % par an. Il y a donc lieu de penser que la prévision pour la rentrée 2013 sera, elle aussi, sous-estimée.

b) Les autres aides directes globalement stables, à l'exception des aides au mérite

● La vertueuse concentration des moyens en faveur des bourses sur critères sociaux a comme contrepartie une diminution des crédits disponibles pour les aides au mérite.

39,2 millions d'euros sont ouverts pour financer ces aides d'un montant annuel de 1 800 euros, destinées à des boursiers se distinguant par leurs bons résultats au baccalauréat ou à la licence. 21 770 boursiers pourront en bénéficier en 2013, soit environ 7 000 de moins qu'en 2012.

(1) Cour des comptes, « Résultats et gestion budgétaire de l'État en 2011 », mai 2012.

- 25,6 millions d'euros sont ouverts au titre de l'aide à la mobilité, comme en 2012.

Cette aide bénéficie aux boursiers en séjour d'échange à l'étranger dans le cadre de leur cursus. Leur montant mensuel est de 400 euros, et elles peuvent être versées pendant 2 à 9 mois. Les établissements d'enseignement supérieur sont, à compter de la rentrée 2012, les gestionnaires de ces aides auparavant versées par le CROUS.

- Le fonds national d'aide d'urgence (FNAU) est abondé de 40 millions d'euros.

Le FNAU permet d'apporter une aide aux étudiants faisant face à de graves difficultés. Cette aide peut être ponctuelle (25 % des crédits) ; elle est alors plafonnée à 1 640 euros par an. Elle peut également être durable (75 %), lorsque les difficultés rencontrées ont un caractère pérenne. Dans ce cas, l'aide est réservée aux étudiants qui ne remplissent pas les conditions d'attribution d'une bourse sur critères sociaux. 40 millions d'euros sont mobilisés au titre du FNAU en 2013, comme en 2012.

2.– 20 millions d'euros supplémentaires pour le logement étudiant

a) Le volet « logement étudiant » des CPER 2007-2013

168,7 millions d'euros sur l'enveloppe « immobilier universitaire » des CPER 2007-2013 étaient destinés au logement étudiant. Fin 2012, 115,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement auront été ouverts, couverts par 91,2 millions d'euros de crédits de paiement.

20,2 millions d'euros de crédits de paiement sont ouverts à ce titre en 2013. En revanche, les autorisations d'engagement fléchissent nettement, à 7,4 millions d'euros (– 15,6 millions par rapport à 2012). Au terme de la période de programmation, 73 % des crédits initialement prévus auront effectivement été engagés. Cependant les besoins en matière de logement étudiant demeurent considérables : sur l'objectif de 50 000 logements fixé par le plan Anciaux, seuls 22 000 auront été construits fin 2012. 13 000 nouveaux logements étudiants devaient être construits dans le cadre du plan Campus, mais aucun n'a encore vu le jour.

b) 20 millions d'euros de plus attribués au réseau des œuvres en vue d'accroître l'offre de logements

Le centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS), principal opérateur du programme, est l'acteur prépondérant en matière de logement étudiant. Pour les opérations d'investissement (réhabilitations et constructions), le CNOUS mobilise les ressources propres du réseau et recourt à l'emprunt, en plus de la dotation en fonds propres qu'elle reçoit de l'État.

Cette dotation en fonds propres s'élève en 2013 à 93,6 millions d'euros, imputés sur l'action « aides indirectes » qui recense l'effort en matière de logement et de restauration étudiants. Sur ce total, 91,6 millions sont spécifiquement consacrés au logement. Cela représente 11 millions d'euros de plus qu'en 2012, toutefois des modifications de périmètre viennent amplifier cette évolution. En effet, 2,6 millions d'euros comptabilisés en 2012 dans cette dotation au titre des investissements informatiques et de l'installation de détecteurs fumée ont été transférés sur l'action *Pilotage et animation du réseau*. En outre, 6,4 millions d'euros sont désormais comptabilisés comme dépenses de fonctionnement. Ces évolutions prises en compte, l'effort supplémentaire en faveur du logement étudiant se chiffre à 20 millions d'euros.

Selon le Gouvernement, cet effort sera reconduit si l'évaluation de l'action du CNOUS en la matière s'avère positive.

c) Le grand chantier du Gouvernement en faveur du logement étudiant

Le Président de la République s'est engagé à construire 40 000 logements étudiants supplémentaires en 5 ans, en privilégiant les académies déficitaires. Le Gouvernement a évoqué de nouveaux mécanismes destinés à diversifier l'offre de logements. Un accord-cadre a été signé avec le CNOUS pour la « conception-réalisation de logements pour étudiants par procédé industrialisé » ; il permettra de recourir aux méthodes de construction modulaire pour construire plus vite et moins cher. 2 000 logements étudiants pourraient ainsi être produits rapidement.

Par ailleurs, le parc social ordinaire pourrait être mobilisé au profit des étudiants. Cette idée mérite d'autant plus d'être approfondie que le Gouvernement veut accroître la disponibilité de logements sociaux, d'une part en rehaussant à 25 % les obligations de construction de logements sociaux des communes, et, d'autre part, en facilitant la cession de terrains de l'État aux collectivités. La loi de mobilisation du foncier public votée à cet effet ⁽¹⁾ a cependant été censurée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure ⁽²⁾. Toute mobilisation d'une partie du contingent de logement social au profit des étudiants devra néanmoins être décidée en accord avec la ministre du Logement.

Par ailleurs, le Gouvernement a mis en place un blocage des loyers à la relocation dans 1 500 villes, et étudie les modalités d'un système national de cautionnement solidaire.

3.— Les grands équilibres du programme par ailleurs maintenus

En dehors du financement des bourses sur critères sociaux, les principales évolutions qui affectent le programme tiennent à une meilleure ventilation de la masse salariale du réseau des œuvres entre les différentes actions.

(1) Loi relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, « petite loi » du 10 octobre 2012.

(2) DC n° 2012-655 du 24 octobre 2012.

a) Les financements intégrés à la dotation des établissements d'enseignement supérieur

38 millions d'euros sont intégrés à la dotation globale des universités pour financer leurs actions dans le domaine de la vie étudiante. Pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur dans le périmètre du ministère, ce montant s'élève à 50,9 millions d'euros.

Les établissements assurent le fonctionnement des services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), ainsi que des services universitaires ou interuniversitaires d'activités physiques et sportives (SUAPS). Ils contribuent à l'animation des campus en développant des activités culturelles, artistiques, sportives et associatives.

Par ailleurs, ils mettent en œuvre des mesures en faveur des personnes handicapées. 7,5 millions d'euros sont consacrés à renforcer leur accompagnement, par des mesures individuelles (tutorat, transcription en braille, etc.) ou par des dispositifs collectifs et structurels (acquisition de matériels et logiciels). En outre, une dotation de 18,1 millions d'euros est dédiée aux travaux de mise en accessibilité dans les établissements et dans les restaurants et résidences universitaires.

b) Les crédits du réseau des œuvres, principal opérateur du programme

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires bénéficie de subventions pour service public et dotations en fonds propres de la part de l'État à hauteur de 411 millions d'euros en 2013. En apparence, cela représente une baisse de 12,7 millions d'euros par rapport à 2012. Toutefois, plusieurs changements de périmètre en sont la cause : en premier lieu, les crédits relatifs à l'aide à la mobilité (25,7 millions d'euros, *cf. infra*) ont été transférés aux établissements. De même les crédits liés à l'activité internationale du CNOUS (2,4 millions d'euros) ont été transférés à compter du 1^{er} septembre à l'EPIC Campus France.

Outre les dotations en fonds propres pour les constructions, réhabilitations et mises aux normes de logements et de restaurants étudiants (*cf. supra*), le réseau des œuvres bénéficie d'une subvention de 157,1 millions d'euros pour les dépenses de fonctionnement (111,8 millions d'euros) et de rémunération (43,5 millions d'euros) relatives à la gestion du logement et de la restauration universitaire.

L'État verse par ailleurs une subvention de 26,8 millions d'euros pour la rémunération des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes.

3,2 millions d'euros sont destinés à couvrir la rémunération des personnels administratifs intervenant dans les domaines culturel, associatif, sportif et sanitaire, ainsi que le fonctionnement des services culturels.

Enfin, le fonctionnement et les rémunérations des personnels administratifs du CNOUS, qui assure le pilotage du réseau des œuvres, représentent une somme de 87,8 millions d'euros.

c) Les subventions aux associations étudiantes et à la Fédération française du sport universitaire

Les subventions aux associations étudiantes s'élèvent à 3,5 millions d'euros. Elles sont destinées à financer la formation des élus des associations étudiantes, ainsi qu'une aide au fonctionnement des associations représentatives. Par ailleurs, elles permettent de financer des actions ciblées et des projets ponctuels menés par des associations.

Enfin, un montant de 4,7 millions d'euros est alloué à la Fédération française du sport universitaire (FFSU), pour financer l'accueil en détachement de ses directeurs nationaux et régionaux et les actions menées par elles, notamment l'organisation de compétitions sportives entre associations sportives des établissements adhérents.

SANTÉ DES ÉTUDIANTS : UN CHANTIER À OUVRIR

La santé des étudiants est un sujet de préoccupation. Au cours des dernières années, ces derniers ont subi de plein fouet les déremboursements de l'assurance maladie, et se replient sur les soins de premier recours. Selon les chiffres de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF), 34 % des étudiants renoncent à des soins en raison de leur coût, et 20 % ne disposent pas de complémentaire santé.

Le Président de la République a évoqué l'idée d'un « chèque-santé » qui permettrait de couvrir une partie du coût de la complémentaire. D'autres chantiers doivent être ouverts, comme celui des dépassements d'honoraires, qui restreignent considérablement l'accès aux soins, en particulier en région parisienne. L'idée circule également d'une exonération de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance pour les mutuelles étudiantes. Plusieurs amendements ont été déposés en ce sens lors du débat sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, et l'un d'entre eux a été adopté par la commission des affaires sociales. Toutefois il apparaissait problématique de prévoir une différence de traitement entre les régimes de santé. La Ministre de la santé s'est engagée à mener une concertation sur les moyens de faciliter l'accès des étudiants aux complémentaires santé.

II.– DES INCERTITUDES DEMEURENT SUR LA SOUTENABILITÉ DU FINANCEMENT DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

A.– DES CIRCUITS DE FINANCEMENT EXTRÊMEMENT COMPLEXES

1.– La prolifération désordonnée des dispositifs d'aide aux étudiants

a) Les niches fiscales constituant une aide directe ou indirecte aux étudiants

Il s'agit en premier lieu de la possibilité pour les étudiants d'être rattachés au foyer fiscal de leurs parents lorsqu'ils ont moins de 25 ans et poursuivent des études, entraînant l'application d'une demi-part fiscale supplémentaire pour le calcul de l'impôt sur le revenu. En cas de non rattachement, les parents peuvent encore déduire les pensions alimentaires versées de leur revenu imposable, dans la limite d'un plafond.

Par ailleurs, les dépenses fiscales directement destinées à aider les étudiants sont estimées, pour 2013, à 424 millions d'euros. L'exonération d'impôt sur le revenu des salaires perçus par les jeunes au titre d'une activité exercée pendant leurs études secondaires ou supérieures ou leurs congés scolaires ou universitaires a un coût estimé à 210 millions d'euros. Le crédit d'impôt octroyé aux foyers à raison des frais de scolarité acquittés pour leurs enfants étudiants devrait lui aussi représenter 210 millions d'euros. Enfin, le crédit d'impôt à raison des intérêts de prêts souscrits par les personnes de plus de 25 ans afin de financer leurs études s'applique pour les prêts souscrits entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 ; en 2013, il devrait coûter 4 millions d'euros à l'État.

D'autres dépenses fiscales interviennent à titre subsidiaire pour améliorer les conditions de vie des étudiants. Il s'agit par exemple du taux de TVA à 5,5 % pour la fourniture des repas dans les cantines (790 millions d'euros), de l'exonération du salaire des apprentis (305 millions d'euros), et de l'exonération des indemnités de stage en entreprise versées aux élèves et étudiants (35 millions d'euros).

b) Les aides au logement

Il s'agit essentiellement des aides personnelles au logement : aide personnalisée au logement, allocation logement à caractère familial et allocation de logement à caractère social. Ces aides ne sont pas spécifiques aux étudiants ; elles sont attribuées sous conditions de ressources ; or les étudiants ont souvent des ressources imposables nulles. Un plancher de revenu forfaitaire qui tient compte des transferts familiaux leur est appliqué.

En 2011, 56 % des 2 350 000 étudiants recensés étaient logés hors du domicile familial. Parmi eux, 55 % bénéficiaient d'une aide au logement, soit 726 000 étudiants. Sur les 45 % restants, certains étaient encore considérés « à charge » pour le versement des prestations familiales, non cumulables avec les allocations logements ; d'autres étaient logés à titre gratuit dans des logements familiaux.

Le coût budgétaire total des aides au logement en faveur des étudiants se chiffrait en 2011 à 1 396 millions d'euros, imputés sur la mission **Égalité des territoires, logement et ville**.

c) Une allocation d'études supérieures pour rationaliser les dispositifs d'aide aux étudiants

Le Président de la République s'est engagé à remettre à plat les aides financières aux étudiants. Elles pourraient être remplacées par une allocation d'études supérieures sous condition de ressources. Ce projet, à l'étude pour la rentrée 2013, est un des thèmes des assises de l'enseignement supérieur. Le débat porté sur l'ensemble des aides aux étudiants : demi-part fiscale, allocation logement, bourses et autres aides sociales.

Diverses questions se posent quant aux contours de cette allocation d'études, censée mieux couvrir les besoins des étudiants que l'actuel système des bourses. En premier lieu, serait-elle financée à moyens constants ? Si tel est le cas, cela pose la question des redéploiements à envisager entre les actuelles aides. La ministre de l'Enseignement supérieur et de la recherche a évoqué l'idée de supprimer le cumul entre la demi-part fiscale et l'aide au logement, ce qui permettrait de dégager des revenus substantiels pour accroître le montant des aides directes. Mais cette idée demeure très impopulaire, car elle induirait une perte financière considérable pour nombre de ménages. À la clé, il existe en fait un arbitrage entre des aides aux familles qui supportent financièrement leurs enfants étudiants, et des aides directement ciblées sur les étudiants.

2.– Un système d'allocation des moyens aux universités obscur, en dépit de ses objectifs

a) La théorie du modèle SYMPA : des principes clairs pour une allocation objective

● Le modèle SYMPA avait vocation à répartir l'essentiel des moyens des établissements d'enseignement supérieur selon des critères d'activité et de performance.

Cette répartition était auparavant effectuée *via* le système de « San Remo », qui était devenu très complexe, et avait conduit à des divergences dans les dotations par étudiant entre universités comparables.

Le Système d'Allocation des Moyens à l'Activité et à la Performance (SYMPA) se voulait, par contraste, simple et clair. Dans le contexte du passage progressif des établissements aux RCE, il devait encourager une gestion performante des moyens, y compris de la masse salariale, tout en rétablissant plus d'équité dans les dotations des établissements.

SYMPA a été mis en œuvre à compter de janvier 2009 par la direction générale pour l'enseignement supérieur et la formation professionnelle (DGESIP) du ministère. Il répartit les moyens de fonctionnement des établissements pour leurs activités de formation, mais aussi de recherche, ce qui n'était pas le cas du système de San Remo. Cette répartition se fait en fonction de critères objectifs, qui sont principalement des critères d'activité, subsidiairement des critères de performance.

LES PRINCIPAUX CRITÈRES DU MODÈLE SYMPA

	Formation	Recherche
Activité (80 % des moyens)	– Nombre d'étudiants présents aux examens	– Nombre d'enseignants-chercheurs produisant, tel que déterminé par l'AERES, rémunérés par l'établissement et pondérés par domaine de recherche
Performance (20 % des moyens)	– Valeur ajoutée des établissements pour la réussite en licence ou DUT – Nombre de diplômés en master	– Notation des unités de recherche effectuée par l'AERES – Nombre de doctorats délivrés dans l'année

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

● Un « bonus contractuel » marginal est maintenu dans le cadre de la contractualisation quinquennale.

Ce bonus est attribué au moment du renouvellement des contrats quadriennaux – et à présent quinquennaux – entre le ministère et les établissements. Il « traduit l'accord entre le ministère et l'établissement sur les orientations stratégiques de son activité pour la durée du nouveau contrat », selon le ministère. En 2013, le bonus contractuel représente une somme de 83 millions d'euros.

b) La réalité du système d'allocation des moyens : le poids dominant de la situation historique

Dans les faits, une part prépondérante des moyens alloués aux universités, dont leur masse salariale, échappe au modèle SYMPA. Dès lors, le principe majeur de détermination des dotations est la situation historique des établissements.

DÉCOMPOSITION DES DOTATIONS AUX ÉTABLISSEMENTS BÉNÉFICIAIRES DES RCE

(en millions d'euros de crédits de paiement)

Enveloppe	Direction du ministère compétente	Critères de répartition	Exemples d'actions financées	Montant global de l'enveloppe
Fonctionnement	Direction générale pour l'enseignement supérieur et la formation professionnelle (DGESIP)	SYMPA	Dépenses de fonctionnement courant	1 874
		Critères spécifiques	Crédits intégrés à la dotation globale : PES, contrats doctoraux non fléchés	
			Crédits notifiés séparément : contrats doctoraux fléchés, coopération internationale, etc.	390*
Investissement	DGESIP	Programmation en fonction des besoins des établissements, souvent sur une base pluriannuelle	Crédits immobiliers hors maintenance : constructions, réhabilitations, mises en sécurité	239*
Masse salariale	Direction des affaires financières (DAF)	Base historique actualisée + compensations sous encadrement	Rémunérations des personnels ; pensions ; mesures catégorielles	9 022

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

* Les montants indiqués pour ces rubriques incluent aussi les sommes dédiées aux opérateurs ne bénéficiant pas des RCE.

- Les crédits de fonctionnement censés répondre à des logiques spécifiques ne sont pas répartis par SYMPA.

Une partie de ces crédits est bien intégrée à la dotation notifiée aux établissements, mais calculée selon d'autres critères que ceux du modèle SYMPA. Il s'agit notamment des crédits correspondant à la prime d'excellence scientifique (PES), attribuée à certains personnels jugés « d'un haut niveau scientifique » ; et du financement des contrats doctoraux dits « non fléchés ».

D'autres enveloppes de crédits sont notifiées séparément, et traduisent souvent une volonté politique d'afficher des priorités. Il s'agit en particulier des crédits dédiés aux contrats doctoraux fléchés, à la coopération internationale, à l'accueil des normaliens et des polytechniciens et à diverses autres actions spécifiques. Les crédits du plan « Réussite en Licence » entraînent dans cette catégorie.

- La masse salariale, évaluée à partir d'une base historique contestable, est notifiée séparément.

La masse salariale représente 70 à 80 % du budget des établissements. Elle fait l'objet d'une notification et d'un suivi spécifiques, par la direction des affaires financières (DAF) du ministère. Son montant dépend essentiellement du « socle historique » des établissements, c'est-à-dire de leur masse salariale telle que calculée l'année précédant leur passage aux RCE. Or le calcul de cette base pose problème en soi.

– En premier lieu, les établissements, prenant acte de ce mode de calcul, se sont appliqués, à compter de la deuxième vague d'accession aux RCE, à saturer leur plafond d'emplois et leur masse salariale, afin de bénéficier d'un transfert aussi substantiel que possible. Ces comportements ont induit une surévaluation des plafonds d'emplois par rapport aux capacités de financement réelles. Par ailleurs, ils créent une distorsion par rapport aux établissements de la première vague, qui avaient gardé des emplois vacants.

– En outre, nombre de recrutements ont été effectués en septembre de l'année précédant le passage aux RCE, dans le but de saturer le plafond d'emplois. Or, le coût de ces emplois en année pleine n'a pas été pris en compte dans le calcul de la masse salariale socle, qui prévoit ainsi uniquement leur rémunération sur quatre mois.

Année après année, la masse salariale notifiée évolue donc à partir de ce socle, et en fonction de différents facteurs d'évolution, comme les variations du taux de cotisations au CAS *pensions*. Par ailleurs, le modèle SYMPA calcule une dotation théorique en emplois pour chaque établissement, qui est comparée aux effectifs réels et fait apparaître des situations de sous encadrement. Dans ce cas, une compensation de 25 000 euros par an et par emploi est allouée à l'établissement.

- Les crédits d'investissement forment une enveloppe distincte faisant l'objet d'un suivi spécifique.

En effet, les crédits immobiliers hors maintenance et logistique ne sont pas intégrés à la dotation globale notifiée aux établissements. Il s'agit notamment des crédits des CPER ou des partenariats public-privé budgétaires. Ils sont versés aux établissements sous forme de dotations en fonds propres (titre 7). En 2013, cette enveloppe représente un montant total de 239 millions d'euros de crédits de paiement, pour l'ensemble des établissements rattachés au ministère. Les crédits d'investissement répondent à des logiques spécifiques, car ils sont octroyés en fonction des besoins et des projets immobiliers, qui peuvent varier beaucoup d'un établissement à l'autre, et d'une année sur l'autre.

c) La nécessaire refonte du système d'allocation des moyens

Cette refonte paraît indiquée, dans la mesure où le système n'a permis de rééquilibrer les dotations aux établissements, ni créé un contexte favorable à une bonne gestion de leur part.

- SYMPA n'a pas permis un rééquilibrage significatif des dotations des établissements.

Le modèle a certes permis de faire apparaître des situations de sur et sous dotation, mais il n'a pas été utilisé pour opérer des redéploiements entre établissements sur-dotés et sous-dotés. Certes, les établissements sous-dotés ont vu leurs moyens progresser plus rapidement ; depuis 2008, leurs dotations ont augmenté en moyenne de 23 %, contre 13 % pour les établissements sur-dotés.

Les projections de SYMPA sont malgré tout restées en grande partie théoriques. En premier lieu, SYMPA ne répartit pas effectivement la masse salariale, et le ministère n'a jamais envisagé de reprendre des emplois aux universités sur-encadrées d'après le modèle.

Par ailleurs, il n'est pas tout à fait exact de dire que le modèle SYMPA répartit une enveloppe de crédits de fonctionnement de près de 2 milliards d'euros. En réalité, seuls les moyens de fonctionnement nouveaux sont répartis par SYMPA. La situation historique demeure, pour les crédits de fonctionnement comme pour la masse salariale, la seule vraie base de référence, *a fortiori* lorsque la marge de manœuvre budgétaire et donc les moyens nouveaux sont faibles voire inexistantes.

En outre, le ministère s'est partiellement affranchi de SYMPA, y compris pour la répartition des crédits de fonctionnement nouveaux. Ainsi en 2011, il a réparti l'augmentation de crédits uniformément, et en 2012, il a attribué une enveloppe supplémentaire de 8 millions d'euros avec, comme critères, la compensation des exonérations des droits d'inscription des boursiers et la sous dotation en emplois et en crédits de 20 universités.

Somme toute, le système d'allocation des moyens continue de donner beaucoup de poids à la situation historique des établissements, et laisse persister des disparités importantes. Ainsi, selon l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)⁽¹⁾, en 2012, 46 établissements sont en situation de sous encadrement tandis que 29 sont sur encadrés ; le sous encadrement va, selon les établissements, de 0,4 % à 31,3 % (Lyon 3) des emplois de référence. Exprimé en nombre d'emplois, il varie de 1 à 446 emplois manquants (Lille 3). Le sur encadrement varie de 2,2 % à 28,6 % (Grenoble 3) de l'emploi de référence, et de 4 à 739 emplois (Paris 6). Pour ce qui est des établissements sur dotés en crédits, cette sur dotation est en moyenne de 3,3 millions d'euros par rapport aux résultats du modèle SYMPA.

- Les universités ont un manque total de visibilité sur l'évolution pluriannuelle de leurs moyens, ce qui n'est certainement pas favorable à une bonne gestion.

(1) IGAENR, « Cadrage macroéconomique des moyens humains et financiers alloués aux universités depuis 2007 », avril 2012.

Les universités ne savent pas de combien elles disposent, encore moins de combien elles pourront disposer au cours des prochaines années.

Le système d'allocation des moyens pris dans son ensemble laisse subsister plusieurs canaux d'allocation en fonction de la nature des crédits (investissement, personnel, fonctionnement : *cf.* tableau *supra*), ce qui rend le financement des établissements particulièrement peu lisible. L'allocation des moyens fait intervenir deux directions distinctes du ministère, la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) et la direction des affaires financières (DAF), qui ont chacune leur propre système d'information et de suivi des données. Cet éclatement des financements est renforcé par la prolifération des financements sur projets, par des ressources extrabudgétaires (*cf. infra*).

Les universités ont donc du mal à savoir ce dont elles disposent, ce qui n'est pas propice à une gestion performante de leurs moyens. Le retard avec lequel sont habituellement notifiées les dotations n'améliore pas leur visibilité ; il n'est pas rare que ce soit plusieurs semaines après le début de l'exercice sur lequel elles portent. Pour 2013, le Gouvernement s'est engagé à avancer autant que possible ces notifications.

● Il conviendra donc, sinon d'abandonner SYMPA pour des dotations négociées contractuellement, du moins de le réformer en profondeur.

L'IGAENR ⁽¹⁾ préconise de donner plus de place aux contrats quinquennaux dans l'allocation des moyens aux universités, notamment en intégrant la masse salariale dans les négociations contractuelles. Pour l'IGAENR, le contrat quinquennal est l'instrument le mieux adapté pour encadrer les rapports entre l'État et les établissements devenus autonomes. D'abord, il permet de donner une perspective pluriannuelle aux universités. En outre, le contrat permet à l'État de conserver un levier efficace pour orienter l'action des établissements, que ne lui offre pas un modèle d'allocation trop rigide.

Le ministère semble néanmoins plutôt s'orienter vers une évolution de SYMPA à l'horizon 2014. Pour l'IGAENR, il est impératif de revoir les pondérations du modèle. En effet, il intègre des écarts de pondération entre les différentes filières de formation qui ne sont en fait qu'une photographie de la situation initiale ; son application tend donc à pérenniser ces déséquilibres initiaux. Par ailleurs, les pondérations favorisent nettement la recherche par rapport à la formation : il est beaucoup plus facile d'augmenter le taux de chercheurs produisant que d'augmenter le pourcentage de réussite des étudiants ; il est donc beaucoup plus rentable de privilégier la recherche dans la gestion des crédits et des emplois.

(1) IGAENR, « Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités », avril 2012.

ÉVOLUTIONS DES DOTATIONS DES UNIVERSITÉS PASSÉES AUX RCE

En millions d'euros

Universités	Notification définitive 2009	Notification définitive 2010	Notification définitive 2011	Prévision 2012	Plafond d'emplois 2012
1 ^{ère} VAGUE					
Aix-Marseille 1	177,7	179,9	183	fusionnée	-
Cergy-Pontoise	114,4	112,8	113,7	115,4	1 555
<i>Clermont-Ferrand 1</i>	79,3	87,4	81,4	87,9	1 107
Corse	30	32,1	33,6	34,6	
La Rochelle	49,1	50,3	51,4	54,4	716
Limoges	109,7	109,6	111,2	111,8	1 528
Lyon 1	267,3	274,3	279,6	282,3	4 053
<i>Marne-la-Vallée</i>	63,5	65,1	67,7	68,4	905
<i>Montpellier 1</i>	114,3	116,6	118,4	119,6	1 721
Mulhouse	64,8	66,3	67	67,6	891
Nancy 1	192,6	190,1	193	fusionnée	-
Paris 5	226	225,8	225,1	228	3 274
Paris 6	341,5	339,6	342,2	345,9	5 358
Paris 7	239,2	235,5	244,6	248	3 457
Saint-Etienne	88,3	89,9	93,3	95,2	1 297
Strasbourg	312,6	315,3	318,4	319	4 610
Toulouse 1	68,8	68,1	71	76,5	944
2 ^{ème} VAGUE	Aix-Marseille 1	167,6	169,4	fusionnée	-
	Aix-Marseille 3	115,4	117,3	fusionnée	-
	Angers	103,8	106,8	109,3	1 409
	Avignon	42,9	42,7	43,5	587
	Besançon	155,5	156,9	157,9	2 285
	Bordeaux 1	117,6	118,9	119	1 674
	Bordeaux 2	113	114,6	115,3	1 666
	Brest	134,1	135,4	137,3	1 912
	Bretagne Sud	55	55,1	57,1	750
	Clermont-Ferrand 2	127,3	129,8	131,4	1 812
	Dijon	177	180,9	182,3	2 512
	Grenoble 1	202,8	206,7	210,1	2 975
	Lille 2	123,5	125,5	127,7	1 773
	Littoral	63,4	64,5	65,3	910
	Lyon 3	75,4	77,4	78,1	1 084
	Metz	96,1	97,4	fusionnée	-
	<i>Montpellier 2</i>	152,1	155,2	155,9	2 218
	Nantes	224,8	228,9	230,9	3 275
	Nice	175,7	178,3	181,7	2 514
	<i>Paris 2</i>	66,2	66,3	63,1	889
	Paris 11	266,4	271,2	273,3	4 058
	Paris 12	180,1	181,9	181,9	2 494
	Paris 13	133,3	135	135,4	1 872
	Pau	81,4	83,4	84,3	1 111
	Poitiers	178,4	182,2	191,2	2 606
	Rennes 1	190,2	192	195,1	2 803
	Rennes 2	79,6	80,1	82	1 138
	Toulouse 3	268,7	272,7	275	3 939
	Tours	143,7	145,8	149,1	2 011
	Valenciennes	78,1	78,9	79,6	1 161
	Versailles-St-Quentin	97,2	98,7	99,8	1 329

Universités		Notification définitive 2011	Prévision 2012	Plafond d'emplois
3 ^{ème} VAGUE	Amiens	144,1	146,4	2 037
	Artois	100,8	101,8	1 481
	Bordeaux 3	72,6	71	942
	<i>Bordeaux 4</i>	79	79,7	1 119
	Caen	174,2	176,2	2 484
	Chambéry	78,6	80,2	1 039
	Évry-Val d'Essonne	64,3	64,3	923
	Grenoble 2	88,9	89,6	1 216
	Le Havre	54,9	57,1	733
	Le Mans	63,9	65,5	867
	Lille 1	187	186,2	2 549
	Nancy 2	84,8	fusionnée	-
	Nîmes	12,3	12,4	132
	<i>Nouvelle Calédonie</i>	21,5	22,4	196
	Orléans	127,5	129,7	1 802
	Paris 1	165,7	163,4	2 353
	Paris 3	87,7	88,2	1 171
	Paris 4	131,8	130,7	1 761
	Reims	154,4	157	2 220
Rouen	165,7	167,5	2 325	
Toulouse 2	139,7	140,9	2 027	
4 ^{ème} VAGUE	Grenoble 3		39,3	-
	Lille 3		93,5	-
	<i>Lyon 2</i>		106,3	-
	Montpellier 3		83	-
	Paris 8		111,4	-
	Paris 10		155,1	-
	Perpignan		53,4	-
Toulon		61,9	-	
FUSIONS	Aix-Marseille		476	6 741
	Lorraine		441,4	6 029

* Les chiffres des dotations prévisionnelles et des plafonds d'emplois pour 2012 sont comparés aux dotations et emplois théoriques calculés par le modèle SYMPA. Lorsqu'une situation de sur-dotation ou de sur-encadrement apparaît, le chiffre est indiqué en gras. Les universités à la fois sur-dotées en crédits et sur-encadrées apparaissent en gras. Les universités à la fois sous-dotées en crédits et sous-encadrées apparaissent en italique.

3.- La difficile consolidation des moyens de l'enseignement supérieur avec la prolifération des projets extrabudgétaires

a) *L'essor des projets financés sur ressources budgétaires dans le cadre d'une politique « d'excellence »*

Cet essor s'explique notamment par la volonté de contourner la contrainte budgétaire, dans un contexte de finances publiques extrêmement tendues.

- Le plan Campus réserve le bénéfice d'une dotation de 5 milliards d'euros à 10 établissements lauréats.

Le plan Campus a été lancé en février 2008. Financé par une dotation en capital de 5 milliards d'euros, issue pour 3,7 milliards de la vente de titres d'EDF, et pour 1,3 milliard du grand emprunt, il a pour objectif de faire émerger des « campus d'excellence » qui renforceront l'attractivité internationale de l'université française.

La dotation de 5 milliards d'euros est partagée entre 10 projets lauréats, qui ont vocation à être mis en œuvre par des contrats de partenariat public-privé (PPP). La dotation est dite non consommable : seuls les intérêts produits par son placement peuvent être utilisés. Dans un premier temps, la dotation a été transférée à l'Agence nationale de recherche (ANR). Les intérêts intercalaires produits pendant cette période sont répartis entre les projets selon une programmation arrêtée par le ministère, afin de financer les dépenses d'ingénierie et de procédure, les acquisitions de foncier et les travaux préalables (dépollution, démolitions, etc.). Les intérêts permettent aussi de financer certaines opérations pouvant être menées rapidement en maîtrise d'ouvrage traditionnelle et améliorant de manière tangible et rapide la vie sur le campus : espaces extérieurs, équipements sportifs, logement et restauration. Après signature du contrat de partenariat, la dotation est transférée à la structure porteuse du projet, qui perçoit alors directement les intérêts produits, lesquels ont vocation à financer le loyer du PPP.

À noter que le plan Campus a été étendu par la suite à deux autres projets labellisés « Campus », ainsi qu'à 11 campus dits « prometteurs » et « innovants ». Ces projets sont toutefois financés sur ressources budgétaires, et font l'objet d'un suivi dans le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire (*cf. supra*).

LE PLAN CAMPUS

En millions d'euros

Projet – structure porteuse	Dotations (intérêts annuels dotations non consommables avec placement à 4,03 %)	État d'avancement	Crédits du plan de relance	Répartition programmée des intérêts produits en 2010-2011 (décaissements)	Répartition programmée des intérêts produits en 2012 (décaissements)
Bordeaux - PRES(1)	475 non consommable (19)	– 2 PPP : consultation des entreprises	6,1	20,1 (9,5)	5 (0,9)
Grenoble – PRES	400 non consommable (16)	– PPP 1 signé en juillet 2012 ; dotation transférée au PRES – PPP 2 : consultation des entreprises – PPP 3 : expertise du ministère	5,1	21,7 (16,6)	11 (1,4)
Lyon - PRES	575 non consommable (23)	– Appel public à candidatures	7,6	23,2 (14,7)	7,4 (0)
Montpellier – PRES	325 non consommable (13)	– Appel public à candidatures	5,3	11,8 (11,4)	6,3 (4,6)
Strasbourg – université fusionnée	375 non consommable (15)		4,6	16,9 (6,3)	3,6 (0)
Toulouse – PRES	350 non consommable (14) + 175 crédits budgétaires	– PPP 1 : Appel public à candidatures – PPP 2 : Consultation des entreprises	4,7	18,3 (13,3)	9,1 (0)
Aix-Marseille – université fusionnée	500 non consommable (20)	– PPP 1 : consultation des entreprises – PPP 2 : expertise du ministère	6,5	23,1 (12,2)	11,4 (2)
Concordet Paris-Aubervilliers – PRES	450 non consommable (18)	Évaluation préalable	6,8	10 (10)	26 (0)
Saclay – PRES	850 non consommable + 1 000 (grand emprunt) consommable		12,2	76,4 (8,7)	
Paris-centre – 4 PRES, CROUS, Cité internationale universitaire de Paris (CIUP)	700 non consommable (28)	– Conventions pas encore signées		75,1 (52,3)	51,6 (25)
Lille - PRES	110 crédits budgétaires	Cf. supra (PPP budgétaires)			
Lorraine – université fusionnée	90 crédits budgétaires				
Campus prometteurs : Bretagne, Clermont-Ferrand, Paris-Est, Nantes, Nice	80 crédits budgétaires				
Campus innovants : Cergy-Pontoise, Dijon, Le Havre, Valenciennes	80 crédits budgétaires				

(1) Pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) : regroupement d'universités, de grandes écoles et d'organismes de recherche en vue de mutualiser les activités et les moyens à l'échelle d'un territoire.

DÉROULÉ DU PROCESSUS DE MISE EN ŒUVRE DES PPP

- a) Signature des conventions tripartites État – ANR – structure porteuse du projet
- b) Expertise du ministère
- c) Évaluations préalables
- d) Consultation des entreprises
- e) Appel public à candidatures
- f) Signature du contrat de partenariat

Répartition des dotations pour le plan Campus Paris-centre

- PRES Sorbonne Paris-Cité : 200 millions d’euros
- PRES Sorbonne universités : 130 millions d’euros
- PRES Hautes études Sorbonne arts et métiers : 100 millions d’euros
- PRES Paris Sciences et Lettres : 70 millions d’euros
- CROUS de Paris : 150 millions d’euros
- Cité internationale universitaire de Paris : 50 millions d’euros

● 22 milliards d’euros issus du grand emprunt sont consacrés à des projets d’avenir pour l’enseignement supérieur et la recherche.

La loi de finances rectificative n° 2010-237 du 9 mars 2010 a ouvert les crédits nécessaires à la mise en œuvre des investissements d’avenir, lesquels proviennent de la levée d’un grand emprunt de 35 milliards d’euros. Sur les 22,1 milliards alloués à l’enseignement supérieur et à la recherche, 18,7 milliards bénéficient à deux programmes principaux, pilotés par le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche : le programme « pôle d’excellence » et le programme « projets thématiques d’excellence ». Le premier vise à structurer le territoire et à faire émerger des leaders mondiaux dans leur domaine (laboratoire, ensemble universitaire), et est doté de 15,75 milliards d’euros. Le second finance des projets compétitifs plus ambitieux que ceux habituellement soutenus par l’ANR, et dispose de 3,95 milliards d’euros. Enfin, trois autres programmes entrent dans le champ de l’enseignement supérieur et de la recherche sans être directement pilotés par le ministère.

INVESTISSEMENTS D'AVENIR DANS LE DOMAINE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

Programme	Action	Dotations transférées	
Pôles d'excellence	Initiatives d'excellence (IDEX)	15 890	7 250 dont 260 consommable
	Opération Campus		1 300
	Opération du plateau de Saclay		1 000 consommable
	Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT)		1 000 consommable
	France Brevets		50 consommable
	Instituts Carnot		500
	Instituts de recherche technologique (IRT)		1 980 dont 480 consommable
	Laboratoires d'excellence (LABEX)		1 940 dont 130 consommable
	Instituts hospitalo-universitaires		870 dont 190 consommable
Projets thématiques d'excellence	Équipements d'excellence	2 890	850 dont 450 consommable
	Santé et biotechnologies		1 540 dont 440 consommable
	Espace		500 consommable
Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées	Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées	1 000 dont 250 consommable	
Recherche dans le domaine de l'aéronautique	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 500 consommable	
Nucléaire de demain	Réacteur de 4 ^e génération ASTRID	625 consommable	
	Réacteur Jules Horowitz	250 consommable	
	Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	75 consommable	
TOTAL ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE		22 230	

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

Le projet emblématique des investissements d'avenir dans l'enseignement supérieur est l'action « Initiative d'excellence », dotée de 7,7 milliards d'euros sous la forme d'une dotation en capital non consommable, et qui vise à faire émerger 5 à 10 pôles pluridisciplinaires d'excellence regroupant universités, écoles et organismes de recherche, en partenariat avec les pôles de compétitivité et les entreprises. Huit projets ont été retenus, qui concentrent par ailleurs souvent dans leur périmètre des lauréats de plusieurs autres actions des investissements d'avenir. Les crédits des LABEX et des IDEX n'étant pas cumulables, le montant final dévolu aux IDEX n'est en fait que de 6,3 milliards d'euros.

Dans un premier temps, une convention tripartite entre l'État, l'ANR et la structure lauréate doit être signée, qui précise le montant de la dotation non consommable dont les intérêts sont attribués au projet. La signature inaugure une période probatoire de quatre ans, au terme de laquelle les financements annuels pourront être définitivement attribués au projet, si les objectifs fixés par la

convention ont été atteints. Les dotations produisent pour le moment des intérêts sur le compte de l'ANR ; à terme, elles ont vocation à être transférées aux structures porteuses des projets.

Deux projets n'ayant pas été retenus au terme de la deuxième vague d'appels à projets (HESAM et Lyon) ont fait l'objet d'une distinction particulière en raison de leur potentiel reconnu par le jury. À ce titre, ils sont soutenus dans le cadre de la contractualisation IDEX et bénéficient de préfinancements. Au terme d'une période de trois ans, ils doivent être réévalués pour une éventuelle labellisation IDEX.

LES INITIATIVES D'EXCELLENCE

(en millions d'euros)

	IDEX (porteur)	Autres actions des IA dans le périmètre de l'IDEX	Dotations (intérêts annuels-taux de 3,41 %)	Montants consommables attribués	Décassements au 31 août 2012 (intérêts + dotations consommables)
1 ^{ère} vague	Idex Bordeaux (PRES université de Bordeaux)	- 7 ÉQUIPEX - 5 LABEX - 3 Santé-BioTech	700 (23,9)	18	73,4
	Unistra Strasbourg de (université de Strasbourg)	- 11 LABEX - 6 Santé BioTech - 3 ÉQUIPEX	750 (25,6)		
	PSL (PRES Paris sciences et lettres)	- 11 LABEX - 5 ÉQUIPEX	750 (25,6)		
2 ^{ème} vague	A-M IDEX (université d'Aix-Marseille)	- 10 LABEX - 4 ÉQUIPEX - 4 Santé-BioTech	750 (25,6)	27,9	119,1
	UNITI (PRES Université de Toulouse)	- LABEX - Santé-BioTech - IDEFI - ÉQUIPEX	Convention pas encore signée		
	SUPER (PRES Sorbonne université)	- 13 LABEX - 3 ÉQUIPEX - 1 IDEFI	900 (30,7)		
	Sorbonne Paris Cité (PRES Sorbonne Paris Cité)	- 9 LABEX - 3 ÉQUIPEX - 2 IDEFI	Convention pas encore signée		
	CPS (fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay)	- 13 ÉQUIPEX - 11 LABEX - 1 IDEFI	950 (32,4)		
Autres projets distingués	Lyon-Saint-Étienne (PREX Université de Lyon)	- 12 LABEX - 6 EQUIPEX - 4 Santé BioTech - 2 IDEFI	Convention pas encore signée	55	20,7
	Paris novimundi université (PRES HESAM)	- 7 LABEX - 2 EQUIPEX	Convention pas encore signée		
TOTAL			4 800 (163,8)	100,9	213,2

Source : Commissariat général à l'investissement

b) La difficile consolidation des moyens de l'enseignement supérieur

• La dépense intérieure d'éducation (DIE) pour le supérieur situe la France en dessous de la moyenne des pays de l'OCDE.

En 2011, celle-ci s'élevait à 28 milliards d'euros, soit 1,4 % du PIB. Elle était de 0,9 % du PIB en 1980, et 1,2 % du PIB en 2000. Sur les 28 milliards, 17,4 (62 %) proviennent des ministères de l'enseignement supérieur et de l'éducation nationale, 2,2 milliards (8 %) des autres ministères, 3 milliards (11 %) des collectivités territoriales, 900 millions (3 %) des autres administrations y compris européennes, 2,4 milliards (8 %) des ménages, et 2,2 milliards (8 %) des autres financeurs privés.

Ce calcul place la France derrière la moyenne des pays de l'OCDE, estimée à 1,6 % du PIB en 2009. Les États-Unis et la Corée dépensent 2,6 % de leur PIB pour le supérieur, la Suède et la Finlande près de 2 %. En revanche, le Royaume-Uni et l'Allemagne dépensent proportionnellement moins que la France, à hauteur de 1,3 % de leur PIB.

La DIE est utile pour effectuer des comparaisons internationales, mais elle ne permet pas de connaître précisément les moyens des établissements d'enseignement supérieur en France.

• On peut tenter d'agrèger les moyens budgétaires et extrabudgétaires dont disposent les établissements d'enseignement supérieur.

**ÉVOLUTION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS EXTRABUDGÉTAIRES
BÉNÉFICIAINT AUX UNIVERSITÉS SUR LA PÉRIODE 2012-2013**

(en millions d'euros)

	2010 (décaissé)	2011 (décaissé)	2012 (programmé)	2013 (programmé)
Plan Campus				
Intérêts intermédiaires	0	61,7	188,6	65,5
Rémunération de la dotation	0	0	13	135,8
<i>Dotations non consommables</i>	0	0	1 375,0	3 625,0
Investissements d'avenir				
Intérêts	0	0	324,6	ND
Dotations consommables	0	0	305,5	ND
Total consommable	0	61,7	831,80	ND

Source : Direction du budget

Les décaissements de crédits extrabudgétaires correspondent à deux types d'actions différents. Il s'agit, en premier lieu, de décaissements de dotations consommables. Quant aux dotations non consommables, leur transfert de l'ANR au bénéficiaire ne compte pas comme un décaissement. En revanche, le versement des intérêts produits par la dotation, avant transfert de l'ANR au bénéficiaire (intérêts intercalaires) ou après transfert (rémunération de la dotation) constitue un décaissement de crédits supplémentaires. On observe une montée en charge progressive des décaissements de crédits extrabudgétaires, liée à la lente mise en œuvre des projets prévus par le plan Campus et les investissements d'avenir.

**SYNTHÈSE DE L'ENSEMBLE DES MOYENS ALLOUÉS PAR L'ÉTAT AUX UNIVERSITÉS
(2008-2012)**

(en millions d'euros)

	2008 (exécuté)	2009 (exécuté)	2010 (exécuté)	2011 (LFI)	2012 (LFI)
Total des crédits budgétaires (CP)	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 440	11 653
Évolution n/n-1 (en %)	-	+ 6,41 %	+ 1,39 %	- 0,19 %	+ 1,86 %
Total des crédits extra budgétaires (CP)	0	0	0	61,7	831,8
Total des crédits budgétaires et extra budgétaires	10 624,3	11 305,6	11 462,7	11 501,7	12 484,8
Crédits ANR	ND	91,3	73,4	115,4	103,8
Total (dont crédits ANR)	10 624,3	11 396,9	11 536,1	11 617,0	12 588,6

Sources : données budgétaires

L'agrégation des crédits budgétaires et extrabudgétaires rend compte du fait que l'essentiel de la marge de manœuvre financière réside dans l'extrabudgétaire, qui progresse nettement plus rapidement. Toutefois, elle conduit aussi à relativiser l'ampleur de la dépense extrabudgétaire en proportion du budget de l'enseignement supérieur. Ainsi en 2012, les crédits budgétaires représentent 91 % des moyens alloués aux universités, contre 9 % pour les crédits extrabudgétaires. Toutefois les dépenses extrabudgétaires sont appelées à monter en puissance au cours des prochaines années.

Les crédits ANR dont il est question correspondent au financement de la recherche sur projet. Dans ce cadre, les crédits sont alloués aux universités selon deux formes différentes : le financement des projets de recherche, pour un montant moyen de 500 000 euros par projet ; et un abondement, appelé « préciput », revenant à l'établissement dans lequel le porteur de projet exerce ses fonctions. En 2010, celui-ci s'est élevé à 26,2 millions d'euros pour les universités.

- Cependant, ces données agrégées ne permettent pas de connaître précisément les moyens dont dispose un établissement.

Les limites de cette analyse doivent en effet être soulignées. Il est difficile de déterminer exactement le bénéficiaire final des dépenses extrabudgétaires, dans la mesure où les projets sont le plus souvent portés par une structure qui ne correspond pas exactement au périmètre des universités. Par exemple, dans le cadre des IDEX, sont associés universités, écoles et organismes de recherche ; il n'est donc pas du tout certain que les universités soient les bénéficiaires finales d'une dépense extrabudgétaire versée au porteur de projet, en l'espèce le pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

B.– DES INQUIÉTUDES CROISSANTES SUR LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

1.– 10 universités en situation de double déficit fin 2011

a) Une dégradation tendancielle attestée par les chiffres

- 11 universités se trouvaient fin 2011 en situation de double déficit.

Dans cette situation, l'article 56 du décret n° 2008-618 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique ; culturel et professionnel (EPSCP) bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (RCE) a vocation à s'appliquer. Cet article prévoit que « *lorsque le compte de résultat fait apparaître un déficit pendant deux années consécutives, le budget qui suit la constatation des déficits est établi par le recteur d'académie, chancelier des universités, ou, pour les établissements qui lui sont directement rattachés, par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il ne peut être modifié pendant tout l'exercice sans son accord préalable* ». C'est cette disposition qui est, par abus de langage, désignée comme la mise sous tutelle des établissements.

SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS FIN 2011

Résultat du compte d'exploitation	Universités concernées
Excédent	La Réunion ; Caen ; Paris 5 ; Clermont-Ferrand 2 ; Nantes ; Nice ; Rouen ; Toulouse 3 ; Versailles – Saint-Quentin ; Bordeaux 1 ; Paris 9 Dauphine ; Limoges ; Chambéry ; Orléans ; Littoral ; Paris 7 ; Grenoble 1 ; Avignon ; La Rochelle ; Montpellier 2 ; Strasbourg ; Le Mans ; Poitiers ; Paris 4 ; Marne-la-Vallée ; Cergy-Pontoise ; Amiens ; Paris 12 ; Grenoble 2 ; Bordeaux 3 ; Besançon. ; Toulon ; Saint-Étienne ; Paris 3 ; Lille 1 ; Reims ; Montpellier 1 ; Paris 10 ; Bordeaux 4 ; Mulhouse ; Perpignan ; Paris 8 ; Lyon 1 ; Lille 3 ; Rennes 2 ; Bretagne Sud ; Dijon ; Lyon 3 ; Paris 2 ; Tours ; Toulouse 2 ; Montpellier 3 ; Grenoble 3 ; Valenciennes ; Bretagne ouest ; Toulouse 1 ; Nouvelle-Calédonie ; Clermont-Ferrand 1 ; Lille 2 ; Corse ; Artois ; Aix-Marseille 2 ; Aix-Marseille 3 ; Metz
Déficit	Paris 11 ; Evry ; Lyon 2 ; Aix-Marseille 1
Double déficit	Pau ; Bordeaux 2 ; Angers ; Paris 6 ; Le Havre ; Paris 1 ; Rennes 1 ; Paris 8 ; Nancy 1 ; Nancy 2

Source : Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle.

NB : Les universités prévoyant un résultat négatif pour 2012 sont représentées en gras.

Selon le ministère, il convient cependant de distinguer entre les situations de double déficit. Certaines grosses universités, comme Paris 6, disposeraient d'une marge pour se redresser. D'ailleurs Paris 6 est annoncée en excédent pour 2012. En revanche, certaines petites universités comme Angers ou le Havre, pourraient avoir de vraies difficultés à rétablir leurs comptes. Dans ces situations, un engagement volontariste du président d'université est indispensable. Par ailleurs, Nancy 1 et Nancy 2 ont fusionné en 2012 dans la nouvelle université de Lorraine, mutualisant par là leurs difficultés financières ; d'après les prévisions, l'université de Lorraine aurait un résultat positif en 2012.

- Toutes les universités connaissent une baisse de leur fonds de roulement.

En 2012, 36 établissements auraient, selon les données prévisionnelles d'exécution, un fonds de roulement inférieur à 30 jours de fonctionnement. Toutes les universités, à trois exceptions près, ont vu leur fonds de roulement diminuer entre 2010 et 2012. Pour certaines, cette baisse est drastique : ainsi le fonds de roulement de Paris 5 est passé de 60,4 millions d'euros en 2010 à 4,4 millions d'euros, soit 6 jours de fonctionnement, en 2012. Rouen a vu son fonds de roulement fondre de 13,1 millions d'euros à 2,4 millions d'euros, soit 4 jours de fonctionnement.

Le fonds de roulement des universités, qui est la différence entre le total des ressources stables et durables et le total des emplois stables de l'établissement, traduit leur marge de sécurité financière. Il est donc naturel qu'une baisse brutale du fonds de roulement suscite des inquiétudes. En outre, les prélèvements sur le fonds de roulement permettent de financer les investissements qui n'ont pas pu l'être à partir des subventions d'investissement et de la capacité d'autofinancement. De ce point de vue, la baisse du fonds de roulement traduit la moindre capacité d'autofinancement des établissements, obligés de puiser dans leurs réserves pour investir. Et si les fonds de roulement se réduisent trop, les établissements risquent de se retrouver dans l'incapacité de financer leurs investissements.

- Même pour les universités dont la situation financière demeure saine en apparence, la contrainte budgétaire pèse lourdement.

Selon les présidents d'universités rencontrés par le rapporteur spécial, la situation financière des établissements reflète seulement des choix différents face à une contrainte budgétaire accentuée pour tous : certains laissent filer les déficits ; d'autres les contiennent, mais au prix de coupes budgétaires potentiellement nuisibles aux objectifs scientifiques.

La pratique des gels d'emplois titulaires est ainsi fréquente face à un risque ponctuel de déficit budgétaire. Ainsi le conseil d'administration de Paris 7 a-t-il été amené à geler une vingtaine d'emplois d'enseignants-chercheurs en 2012. Toutefois, les gels d'emplois sont un « fusil à un seul coup » : elles ne permettent d'assainir la situation que si les causes du déficit sont conjoncturelles, et non structurelles. Une gestion économique des emplois peut conduire certaines universités à privilégier les activités de recherche, beaucoup mieux valorisées par le modèle SYMPA que les activités de formation (*cf. supra*) ; c'est notamment le cas à Paris 7 ou à Bordeaux 2.

Par ailleurs, la contrainte budgétaire des universités pèse de plus en plus sur leur offre de formation. Cela se traduit par une contraction du volume horaire des formations et du recours aux heures complémentaires, et la fermeture de filières à faibles effectifs.

Enfin, certains présidents d'université disent ne pas avoir les moyens de renouveler leur matériel pédagogique. Ainsi, l'université de Versailles Saint-Quentin a dû renoncer aux achats de livres en 2012.

b) La nécessité d'un diagnostic sur l'origine réelle ou comptable des déficits

- Les doubles déficits pourraient en effet avoir une origine comptable, auquel cas ils seraient nettement moins préoccupants.

En effet, la loi LRU a instauré une obligation de certification annuelle des comptes des universités accédant aux RCE (article L. 712-9 du code de l'éducation). Les commissaires aux comptes procédant à cette certification ont demandé aux universités des plans d'action destinés à lever certaines réserves qui avaient été émises. Or ces plans d'action ont eu des conséquences, parfois radicales, sur le résultat d'exploitation et le fonds de roulement des universités.

Les commissaires aux comptes ont notamment posé le principe de l'imputation des charges à l'exercice, ce qui a pour conséquence de modifier le résultat de l'année de mise en œuvre des corrections, voire de l'année suivante. Par ailleurs, les universités se sont vues dans l'obligation de constituer des provisions pour couvrir les risques encourus par les établissements – indemnités de licenciement, compte-épargne temps, créances douteuses. Or ces provisions peuvent, selon l'IGAENR⁽¹⁾, mobiliser jusqu'à 20 % du fonds de roulement, qui n'est alors plus disponible pour financer des opérations d'investissement.

Enfin, les recteurs sont compétents, en vertu du décret financier n° 2008-618 du 27 juin 2008, pour le contrôle budgétaire, l'appréciation de l'équilibre financier et du recours au fonds de roulement des universités passées aux RCE. À ce titre, ils veillent à limiter les reports de crédits d'une année sur l'autre, qui enflaient artificiellement le fonds de roulement des universités, pouvant le mobiliser jusqu'à 90 %.

L'ensemble de ces évolutions comptables peut ainsi avoir des effets très prononcés tant sur le résultat que sur le fonds de roulement des établissements, sans qu'il ne faille s'en inquiéter outre mesure.

- L'expertise lancée sur les universités les plus en difficulté gagnerait à être étendue à toutes.

Le Gouvernement a chargé l'IGAENR d'effectuer des « audits flash » dans les universités en situation de double déficit fin 2011, afin d'apprécier la nature des difficultés rencontrées. D'autres universités peuvent, à leur demande, obtenir d'être aussi auditées. Une fois le diagnostic établi, des recommandations seront faites aux universités en double déficit afin qu'elles rétablissent leurs finances. Elles devront en tenir compte dans l'élaboration de leur budget, lequel devra faire l'objet d'un accord du recteur.

(1) *Étude des mécanismes internes d'allocation des moyens en crédits et en emplois dans les universités, IGAENR, rapport n° 212-041, avril 2012.*

Étant donné le caractère potentiellement « masqué » des difficultés de certaines universités, le rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire d'étendre les audits à l'ensemble des établissements passés aux RCE, afin d'avoir un panorama un peu plus précis de la situation réelle des universités.

2.– Un manque d'accompagnement manifeste des universités lors du passage à l'autonomie

Les difficultés financières actuelles des universités traduisent un apprentissage un peu douloureux des responsabilités et compétences élargies. L'effort induit par le passage à l'autonomie, en termes de renforcement des capacités de gestion et de pilotage, a incontestablement été sous-estimé.

a) Un accompagnement financier hors de proportion avec les nouvelles charges des universités

• Chaque établissement accédant aux RCE a bénéficié d'un appui financier spécifique en amont et en aval, qualifié de « bonus autonomie ».

En amont du passage aux RCE, chaque université a touché une enveloppe de 50 000 euros destinée à financer le recrutement de personnels aux compétences spécialisées pour assurer le passage à l'autonomie, ainsi que l'augmentation du régime indemnitaire des personnels particulièrement investis dans la mise en œuvre des RCE. En outre, une subvention exceptionnelle de 200 000 euros devait permettre de financer le recours à des experts ou des consultants pour aider les établissements pour le pilotage de leur projet de transformation, la rationalisation de leurs fonctions support et la formation de leur personnel.

En aval du passage aux RCE, un « bonus indemnitaire », correspondant à 10 % de l'enveloppe indemnitaire exécutée sur le titre 2 pour l'université l'année précédente, devait permettre aux universités de se saisir de tous les leviers offerts par la LRU en matière de rémunération des personnels. Un montant plancher de 200 000 euros était fixé pour les petites universités. Ces mesures ont représenté un coût total de 97 millions d'euros sur la période 2008-2012.

COÛT POUR L'ÉTAT DU FINANCEMENT DES DIFFÉRENTS BONUS AUTONOMIE

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	Total (2008-2012)
Bonus autonomie pré-passage RCE (50 000 €)	0,85	2,40	3,45	3,85	3,85	14,40
Bonus autonomie post-passage RCE	-	6,10	16,01	21,57	23,56	67,24
Subvention exceptionnelle (200 000 €)	3,40	6,20	4,20	1,60	-	15,40
Total	4,25	14,70	23,66	27,02	27,41	97,04

Source : MESR.

Dans le projet annuel de performances pour 2013, des crédits spécifiques destinés à l'accompagnement des universités ayant accédé aux RCE sont disséminés sur les actions de formation (n^{os} 1, 2 et 3) et sur l'action de pilotage du programme (n^o 15), pour un montant total d'une trentaine de millions d'euros environ.

- Ces aides ont été largement sous dimensionnées par rapport au coût réel du passage à l'autonomie.

Le coût net de l'accession aux RCE pour les universités n'a pas été chiffré ; il est donc difficile d'évaluer le montant exact du reste à charge qui a dû être acquitté par les universités. Il est cependant indéniable que le coût réel du passage aux RCE pour les établissements est hors de proportion avec la compensation financière octroyée dans ce cadre par l'État.

À titre d'illustration, les 50 000 euros attribués pour financer le recrutement de personnels aux compétences spécialisées pour le passage à l'autonomie permettent tout juste d'employer deux salariés au SMIC et aux 35 heures. Il va de soi que les universités ont eu besoin de recruter plus de personnels, avec des compétences pointues justifiant un salaire nettement plus élevé que le SMIC. Autant dire qu'il était particulièrement illusoire de penser qu'elles pourraient aussi accroître avec cette enveloppe le régime indemnitaire des personnels investis dans le passage aux RCE.

b) Renforcer l'accompagnement des responsables de la communauté universitaire dans leur nouveau rôle

- Les RCE nécessitent une véritable conversion de point de vue de la communauté universitaire.

Avec les RCE, les directions des universités se trouvent face au défi radicalement nouveau de gérer de manière performante une quantité déterminée de moyens humains et financiers au sein de l'enveloppe fermée que constitue leur budget. Auparavant, la masse salariale n'était pas pour eux un coût, mais une donnée, puisqu'elle était directement prise en charge par l'État. Avec les RCE, les dépenses de personnel représentent du jour au lendemain entre 65 et 80 % des charges d'exploitation des universités. Les universités doivent ainsi apprendre à mieux gérer des ressources rares, dont leur personnel.

C'est sans doute l'accompagnement dans ce nouveau rôle qui a le plus fait défaut lors de leur accession aux RCE. Que la contrainte budgétaire se soit accentuée, c'est en fait une des conséquences recherchées de l'autonomie : en responsabilisant les acteurs, en les incitant à réfléchir aussi en termes de rentabilité économique, une meilleure utilisation des ressources de l'enseignement supérieur était possible.

Il faut donc faire un effort considérable de formation à l'endroit de la communauté universitaire, qui doit apprendre, lorsqu'elle établit son projet d'établissement, à raisonner à coûts constants, au sein d'une enveloppe fermée.

- La conciliation de l'objectif d'excellence scientifique avec celui d'un modèle économique viable est nécessaire et possible.

La communauté universitaire a du mal à admettre que l'offre de formation puisse constituer une variable d'ajustement. Or cela peut être vrai, sans pour autant conduire à sacrifier les objectifs d'excellence scientifique. Par exemple, les universités de Poitiers, Bourgogne et Bordeaux 2 se sont engagées dans un processus de régulation de leur offre de formation, qui les a conduites à mutualiser des enseignements inter et intra diplômes, à refuser d'ouvrir un diplôme en l'absence de financements pérennes, ou encore à fermer les implantations lointaines non rentables. Il existe donc des marges de manœuvre et des compromis acceptables sur l'offre de formation.

La communauté universitaire peine également à prévoir effectivement les coûts induits pas les grands projets, notamment immobiliers, qu'elle porte. Ainsi, à l'université de Versailles Saint-Quentin, un bâtiment neuf a été financé par des crédits d'investissement apportés par l'État, mais l'université n'avait pas anticipé les coûts d'exploitation supplémentaires – 700 000 euros – induits par la possession de cette nouvelle surface. La DGESIP souligne que la surface immobilière des universités était un critère d'allocation des moyens dans l'ancien système de San Remo, et a disparu de SYMPA précisément parce qu'il était anti-vertueux, et encourageait une inflation des mètres carré à l'origine d'une dérive des coûts. Les universités doivent être responsabilisées aussi dans leurs projets immobiliers : par exemple une construction nouvelle peut se faire en contrepartie de l'abandon d'un bâtiment vétuste, dont les coûts d'exploitation sont d'ailleurs sans doute supérieurs.

En définitive, il conviendrait sans doute de renforcer le volet « soutenabilité financière » des projets d'établissement dans le cadre du dialogue contractuel avec le ministère. Les universités doivent être incitées à prendre en compte les répercussions économiques de leurs décisions, qui ne peuvent être guidées uniquement par des objectifs scientifiques.

Dans un raisonnement à enveloppe fermée, si les universités veulent disposer de marges de manœuvre supplémentaires, il leur revient de développer leurs ressources propres, par exemple en intensifiant leurs activités de formation continue.

3.– La mise sous tension des budgets des universités avec la gestion des investissements d'avenir et du plan Campus

Les universités ont eu d'autant plus de mal à gérer le passage aux RCE que, de façon concomitante, elles devaient mobiliser des capacités de gestion de projet sans précédent pour rester dans la course à l'excellence.

a) La gageure de la mise en œuvre des grands projets par la communauté universitaire

- Le principe des grands projets financés sur ressources extrabudgétaires est radicalement nouveau.

Il existe une enveloppe limitative de dotations, qui sont attribuées à des projets, choisis selon des critères de performance. Les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sont incités à mutualiser les forces et leurs ressources pour élaborer des projets aussi amples et structurants que possible. Il revient ensuite aux lauréats de gérer le financement et la mise en œuvre de ces projets souvent très lourds.

L'autonomie de gestion des universités en est encore à ses balbutiements (*cf. supra*). Dans ce contexte, il n'est pas étonnant que la réponse aux appels à projets, puis la gestion de ces projets d'ampleur, soit une gageure pour la communauté universitaire.

- Les défis que représentent ces grands projets pour les universités sont de plusieurs ordres.

En premier lieu, la nécessité de mutualiser les atouts et les moyens pour répondre aux appels à projets débouche sur une politique de fusions et de rapprochement d'établissements, notamment sous forme de PRES, encouragée par le ministère. Ces rapprochements ne vont pas de soi : les identités des établissements diffèrent, par exemple entre universités et grandes écoles ; l'offre de formation et la politique de recherche doivent être harmonisées ; l'épineuse question de la gouvernance de l'ensemble doit être résolue. Comme le montre l'IGAENR, ces lourds chantiers mobilisent fortement les équipes de direction, à un moment où elles se trouvent confrontées des enjeux d'organisation interne nouveaux avec le passage aux RCE.

Dans un deuxième temps, les équipes doivent se mobiliser pour répondre aux appels à projet dans des délais souvent très courts, en faisant appel à des compétences nouvelles pour élaborer des projets ambitieux intégrant de multiples dimensions. Se pose alors la question de l'association des établissements partie au projet – en particulier des conseils d'administration des universités – à la prise de décision.

Les lauréats doivent enfin gérer la mise en œuvre et le financement de leurs projets, en s'inscrivant dans un temps souvent très long. À ce stade, les problèmes de la soutenabilité des projets face aux aléas, de la cohésion des différents établissements et de leur association à la prise de décision dans la durée se posent avec encore plus d'acuité.

b) Les budgets des établissements fortement sollicités

- Les coûts induits par la mise en œuvre des projets extrabudgétaires sont considérables, peu anticipés, et insuffisamment couverts.

Ces coûts induits sont divers. Tout d'abord, pour répondre aux appels à projets, les universités s'appuient sur des structures parfois externes, publiques ou privées. Beaucoup ont ainsi engagé des dépenses de consultance considérables sur le budget de fonctionnement de l'établissement.

Dans un second temps, les lauréats des appels à projets doivent mettre en place une équipe permanente pour assurer la mise en œuvre, le suivi et la gestion du financement de leur projet. Cela implique pour les universités d'affecter de manière pérenne des crédits et des personnels au fonctionnement du projet.

Or il s'avère que ni les initiatives d'excellence (IDEX), ni le plan Campus n'intègre, comme pour les contrats de recherche ANR (*cf. infra*) de préciput destiné à couvrir les charges de gestion pour le porteur de projet. Dans le cas des IDEX, des crédits d'ingénierie ont été versés pour financer les études préalables à la mise en œuvre des projets. En outre, un prélèvement de 10 % sur les fonds perçus (intérêts intercalaires ou rémunération de la dotation) est autorisé pour les frais de pilotage (6 %) et de gestion (4 %). Or le prélèvement de 4 % ne permet pas, loin s'en faut, de couvrir les coûts de gestion et de support des projets. À Strasbourg, l'université a évalué ces coûts à 20 % des intérêts intercalaires versés par l'ANR, et en a prélevé 15 % (soit 1,5 million d'euros), au lieu des 4 % autorisés. La signature de la convention avec l'ANR bute depuis lors sur ce différend.

Quant au plan Campus, 75 millions d'euros du plan de relance ont servi à financer l'ingénierie de projet des candidats. Par ailleurs, le ministère propose aux lauréats des formations et un modèle financier de gestion des revenus d'une dotation est attaché aux conventions de transfert de la dotation. Là encore, les coûts de gestion des projets ne sont pas couverts.

INTÉRÊT DU PRÉCIPUT : L'EXEMPLE DE L'ANR

Un préciput est un complément de financement versé par l'ANR aux établissements et universités pour compenser les dépenses induites par les projets de recherche financés par l'Agence.

Le préciput a été porté de 5 % des aides attribuées par l'ANR en 2007 à 11 % en 2008 ⁽¹⁾. La ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche de l'époque jugeait qu'il faudrait dans l'idéal que ce taux soit supérieur à 15 %. La plupart des agences de recherche étrangères financent également un préciput dont le montant varie, mais peut aller jusqu'à 30 %. Le préciput à 11 % ne saurait couvrir les frais de personnel, mais uniquement les fonctions support. Le CNRS a estimé à environ 60 % le montant d'un préciput représentatif de la totalité des frais.

Le montant des financements attribués au titre du préciput 2011 s'élève à 54,6 millions d'euros.

• La gestion des projets implique donc un redéploiement des budgets des universités en faveur du périmètre d'excellence.

Comme le montre l'IGAENR, on assiste, avec le développement des financements extrabudgétaires sur projets, à deux mouvements simultanés et opposés. D'un côté, on observe une forme de privatisation des ressources publiques : les revenus des dotations extrabudgétaires sont rigoureusement fléchés sur des projets bien précis conditionnés par des cahiers des charges, et souvent portés par une structure juridique différente de l'université, en général le PRES. D'un autre côté, les coûts de gestion et de support de ces projets sont mutualisés à l'ensemble de l'établissement, et assumés en grande partie par le budget global de l'université, et notamment la dotation globale de l'État.

Outre les inquiétudes que ces tendances suscitent quant à la soutenabilité financière des projets, deux observations s'imposent. En premier lieu, cette forme de privatisation d'une partie des financements, qui absorbe d'ailleurs l'essentiel de la marge de manœuvre publique, est contraire à l'esprit de la loi LRU, qui privilégiait le principe d'une dotation globale, respectueux de l'autonomie des universités.

Par ailleurs, les tendances décrites conduisent indéniablement à une forme de redéploiement des ressources de l'université en faveur du périmètre d'excellence. Ce phénomène se fait en partie au détriment de la formation, toujours moins bien représentée que la recherche dans le périmètre d'excellence. Par exemple, à Bordeaux, les universités se sont engagées à redéployer sur le périmètre de l>IDEX 10 % des emplois qui deviendront vacants hors périmètre, soit environ 160 emplois sur 10 ans.

(1) Charte du préciput du 17 mars 2008.

Comme le montre l'IGAENR, cela pose, à terme, la question de l'éventuelle perte de maîtrise par les universités de leur potentiel humain de recherche. En effet, de plus en plus de chercheurs contractuels sont recrutés et financés sur ressources propres ou issues du programme d'investissements d'avenir, et sélectionnés par les structures de recherche en charge du projet. Les universités disposent d'un levier extrêmement réduit sur ces personnels, pourtant financés en partie avec leurs ressources.

C.- GARANTIR LA VIABILITÉ DES FINANCEMENTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

1.- Le dimensionnement et les modalités de mise en œuvre des projets extrabudgétaires

La mise en œuvre des investissements d'avenir et du plan Campus est extrêmement lente, et les premiers décaissements se font attendre. Des blocages se font jour, en raison de désaccords entre les partenaires des projets. Les contrats de partenariat public-privé (PPP) prévus pour la mise en œuvre du plan Campus francilien n'ont toujours pas été signés, la région Île-de-France s'y opposant. Le nouveau président de l'université de Toulouse 3 a déclaré un moratoire sur les deux PPP qui avaient été conclus.

Ces délais peuvent néanmoins être mis à profit pour réexaminer l'ambition et les modalités de mise en œuvre des projets.

a) Revoir à la baisse l'ambition de certains projets pour en assurer la soutenabilité

- En premier lieu, il est indispensable de faire une évaluation précise des charges induites par les projets extrabudgétaires, afin d'en planifier le financement dès le stade de la signature des conventions.

Cela pourra inciter à revoir l'ambition de certains projets, dont la soutenabilité apparaîtrait ainsi incertaine. En effet, outre les coûts de gestion, les coûts de maintenance des bâtiments neufs livrés doivent être dûment évalués. Dans l'état actuel des choses, la rémunération des dotations attribuées aux établissements lauréats du plan Campus et des initiatives d'excellence doit permettre de payer le loyer des partenariats public-privé. Ce loyer permet de couvrir les coûts de construction et de maintenance du propriétaire ; la maintenance du locataire reste à la charge des établissements. À Toulouse 3, ces coûts s'élèvent à environ 1 million d'euros annuels.

- Il convient en outre de prendre en considération l'horizon lointain des projets envisagés, qui fait peser de nombreuses incertitudes sur les financements initialement programmés.

Selon le ministère, les contrats de PPP du plan Campus ont été établis selon un modèle évaluant les risques de taux et d'inflation. Par ailleurs, le risque de rupture est provisionné, et un petit montant est prévu pour d'éventuels ajustements.

Mais cela ne suffit pas à garantir l'équilibre durable de ces montages. Par exemple, les projets tablent sur des cofinancements pérennes, notamment de la part des collectivités territoriales, sur qui les contraintes des finances publiques risquent de peser de manière accrue au cours des prochaines années. Dans cette mesure, il convient de garder une marge au sein des enveloppes initiales attribuées aux projets pour faire face aux nombreux aléas.

b) Revenir sur la doctrine du « tout PPP »

- Les aléas auxquels expose l'horizon de long terme des projets incitent à réfléchir sur le principe du partenariat public-privé (PPP), comme modalité incontournable de mise en œuvre du plan Campus et des IDEX.

C'est le propre du contrat de PPP que d'engager sur une période de temps longue : en général vingt à trente ans. Le PPP permet de contourner la contrainte budgétaire, les investissements lourds étant réalisés par le partenaire privé, lequel est rémunéré sur toute la durée du contrat par un loyer. Toutefois, à terme, il revient nettement plus cher que si l'État – ou une autre personne publique – avait réalisé l'opération en maîtrise d'ouvrage directe.

La Cour des comptes avait bien posé les données du problème dans son rapport public de 2008 ⁽¹⁾, où elle avait analysé deux PPP conclus par le ministère des Affaires étrangères. Elle jugeait que le montage lié au centre des archives du ministère des affaires étrangères traduisait « *avant tout un choix de nature budgétaire, lié à l'absence de crédits* ». Or, en l'espèce, le cumul des loyers acquittés pendant les trente ans d'engagement serait supérieur de 41 % au coût d'un financement sur crédits budgétaires. Le Cour concluait que la formule du PPP « *apparaît inopportune s'agissant d'un service public non marchand, puisqu'en l'absence de recettes, elle fait entièrement reposer sur les finances de l'État une charge disproportionnée au regard de l'allègement de la charge budgétaire immédiate qu'elle permet sur le montant du déficit comme sur celui de la dette publique* ».

Enfin, le PPP est une procédure dans laquelle les collectivités locales n'ont pas la main, alors que ce sont des co-financiers de premier plan, et qui s'avère particulièrement complexe à mettre en œuvre, d'où les retards généralisés dans la mise en œuvre des projets.

- Conscient de l'impasse potentielle de certains PPP, le Gouvernement a lancé une mission d'audit des PPP universitaires menée par M. Roland Peylet.

(1) Cour des comptes, rapport annuel public, « *Le centre des archives diplomatiques du ministère des affaires étrangères* », février 2008

La mission a rendu son rapport le 29 octobre 2012. Elle était chargée d'étudier toutes les opérations pour lesquelles la consultation des entreprises n'a pas encore été activement engagée. Le but est d'en accélérer la réalisation, quitte à proposer une réorientation du projet ou un changement de son mode de réalisation. Cela peut impliquer des basculements en maîtrise d'ouvrage publique traditionnelle, pour les opérations qui le nécessitent et le permettent. Ainsi, à Toulouse 3, où les procédures de PPP ont été suspendues, il pourrait être envisagé d'extraire du PPP le bâtiment prévu pour les étudiants en licence, jugé priorité absolue, et qui serait financé avec le soutien du Conseil général de Haute-Garonne.

D'ores et déjà, le ministère prévoit de développer des dispositifs autres que le PPP et intégrant davantage les collectivités territoriales. À cette fin, un décret en Conseil d'État a été adopté⁽¹⁾ pour permettre aux universités de déléguer à des sociétés de réalisation, regroupant notamment des collectivités locales et la Caisse des dépôts et consignations (CDC), le droit de mettre en œuvre les plans Campus. Ce décret répond à la situation du plan Campus bordelais, bloqué en raison du refus de la région Aquitaine, co-financier à hauteur de 200 millions d'euros, de déléguer la maîtrise d'ouvrage financière et foncière au privé. Le plan va donc être porté par la Société de réalisation immobilière et d'aménagement (SRIA), dont le capital est détenu majoritairement par le PRES bordelais, avec une participation du conseil général d'Aquitaine (24,5 %) et de la CDC (24,5 %). Il fallait néanmoins autoriser les universités à déléguer la propriété du foncier à la SRIA ; c'est chose faite avec le décret du 12 octobre 2012.

2.— La nécessaire amélioration de l'articulation des différents financements

a) Un impératif de cohérence de la politique d'enseignement supérieur

● L'absence d'articulation des financements publics

Le modèle d'allocation SYMPA ne tient pas compte des autres ressources dont peuvent bénéficier les établissements, y compris lorsqu'il s'agit de financements apportés par l'État, comme pour les grands projets extrabudgétaires. Cette situation pose un problème d'articulation des politiques publiques. La politique de l'enseignement supérieur est avant tout celle menée avec les crédits du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les investissements d'avenir dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche sont une composante d'une politique transversale, d'ailleurs gérée par une structure interministérielle rattachée au Premier ministre, le Commissariat général à l'investissement. Cette politique transversale peut être résumée comme une politique d'excellence.

(1) Décret n° 2012-1147 du 12 octobre 2012 relatif à la délivrance de titres constitutifs de droits réels par les établissements publics d'enseignement supérieur.

Dès lors, la coexistence de deux politiques publiques distinctes qui ne se recoupent que partiellement – une politique d’enseignement supérieur et une politique d’excellence – justifierait le maintien de deux instruments différenciés – les crédits budgétaires bénéficiant à tous et les dotations extrabudgétaires ne revenant qu’aux plus performants. Toutefois on voit les limites de cette distinction lorsqu’on prend en considération le fait que le modèle SYMPA utilise aussi des critères de performance pour répartir les moyens. Dès lors, on se trouve face à deux modalités différentes, non concertées, de prise en compte de la performance d’un établissement.

- Un défaut de coordination générateur de distorsions

Ces deux sources de financements non coordonnées conduisent en fait à privilégier les activités de recherche sur la formation. En effet, la recherche est, de manière générale, mieux représentée dans les actions des investissements d’avenir. Comme le modèle SYMPA ne prend pas en compte les autres financements, elle continue par ailleurs à bénéficier des mêmes pondérations, dont il a été montré qu’elles lui étaient plutôt favorables (*cf supra*).

Dans un souci de cohérence de la politique publique d’enseignement supérieur et de recherche, il est donc urgent d’organiser l’articulation des financements budgétaires et extrabudgétaires. Rappelons qu’il s’agit aussi d’une exigence incontournable pour assurer la soutenabilité de cette politique, les projets extrabudgétaires ayant des répercussions très fortes sur les budgets des établissements.

b) Le « contrat de site », une idée potentiellement intéressante

- La ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche a évoqué l’idée de mettre en place une contractualisation de site.

Elle associerait à l’échelle du territoire les différents acteurs de l’enseignement supérieur et les collectivités territoriales. Ces dernières ont jusqu’alors trop été laissées en dehors du processus de décision, alors que leur rôle est essentiel, notamment en tant que co-financeur pour la mise en œuvre du plan Campus. Les débuts difficiles de ce plan seraient en grande partie imputables à ce défaut d’implication des collectivités territoriales.

Le contrat de site permettrait en outre d’avoir pour base de discussion les financements consolidés dont peuvent bénéficier les établissements : budgétaires et extrabudgétaires. L’ensemble des moyens disponibles pour l’enseignement supérieur ferait ainsi l’objet d’une négociation commune.

- Le contrat de site devrait cependant, pour être intéressant, avoir une portée réelle.

Cela signifie que l'État devrait disposer d'une enveloppe budgétaire substantielle à répartir dans le cadre de cette contractualisation, afin d'en faire vraiment un outil de façonnement de la politique de l'enseignement supérieur, doté d'une forte portée incitative. Il pourrait moduler cette enveloppe en tenant compte des autres financements dont bénéficient par ailleurs les établissements d'enseignement supérieur.

Somme toute, l'absence de gestion centralisée des crédits de l'enseignement supérieur pose problème. Il convient à cet égard de rappeler que 14 % des moyens budgétaires de l'enseignement supérieur reviennent au ministère de l'éducation nationale, pour le financement des brevets de technicien supérieur et des classes préparatoires aux grandes écoles. Par ailleurs il est probable que la gestion des investissements d'avenir continuera d'échoir au commissariat général à l'investissement. Dès lors, le contrat de site pourrait constituer une modalité utile de coordination des actions en faveur de l'enseignement supérieur. Le Rapporteur spécial ne peut qu'encourager la Ministre à approfondir la réflexion sur ce sujet.

EXAMEN EN COMMISSION

*Après l'audition de Mme Geneviève Fioraso, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de la commission élargie (voir le compte rendu de la réunion du 23 octobre 2012 à 9 heures 30), sur la mission **Recherche et enseignement supérieur**, la commission des Finances examine les crédits de cette mission.*

La Commission examine l'amendement II-CF-32 de M. Yves Censi.

M. Yves Censi. Comme je l'ai évoqué tout à l'heure, les établissements de l'enseignement supérieur associatif sont entrés en juillet 2010 dans une démarche de contractualisation avec l'État, qui les engage réciproquement. Je ne reviendrai pas sur la question que j'ai posée à Mme la Ministre, mais je suis évidemment en désaccord avec elle lorsqu'elle parle de manipulation budgétaire au sujet des budgets des années antérieures ; c'est un terme qui est très loin de la réalité.

L'enseignement supérieur associatif accueille 74 000 étudiants par an et affiche des taux de réussite et d'insertion professionnelle excellents. Cette insertion professionnelle justifiait d'ailleurs, à ma connaissance, le cofinancement octroyé par le ministère du travail au cours des années précédentes. L'efficacité de cet enseignement est reconnue en matière d'innovation pédagogique, d'accompagnement des étudiants, de formation, d'entrepreneuriat et de recherche partenariale avec les entreprises, sans parler de l'ouverture sociale et de l'internationalisation.

Le projet de loi de finances pour 2013 prévoit une baisse de 5 millions d'euros des subventions aux établissements privés par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, et non pas 4 millions d'euros, comme l'a dit Mme la Ministre.

L'action 4 est dotée de 84,4 millions d'euros, dont 10 millions destinés à la formation des maîtres des établissements privés sous contrat (enseignement primaire et secondaire). Aux 74,4 millions d'euros destinés à l'enseignement supérieur associatif auraient dû s'ajouter 7,5 millions d'euros habituellement financés par l'action 2 du programme 103 de la mission *Travail et emploi*, dans le cadre du programme national de formation professionnelle. Or, le bleu budgétaire de cette mission pour 2013 indique, à la page 110, que « *la dotation correspondant à ce dispositif, d'un montant de 3,20 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, a été transférée au programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire* ». En termes clairs cela veut dire qu'elle a été supprimée. Et je suis étonné de la réponse apportée par la Ministre à ce sujet.

La diminution prévue par le projet de loi de finances pour 2013 est donc au bout du compte de 12,5 millions d'euros par rapport à 2012. Rapporté aux 74 000 étudiants scolarisés dans ces établissements, cela représente une baisse de 10 % par étudiant sur un an, et de 22,7 % depuis le début de la contractualisation en 2010.

Pourtant, ce secteur associatif permet aux pouvoirs publics de réaliser une économie de l'ordre de 600 millions d'euros par an, puisque les étudiants qu'il forme coûtent 10 fois moins cher à l'État que ceux qu'il accueille dans les structures publiques.

Pour toutes ces raisons, il est impératif de rétablir le soutien à l'enseignement supérieur associatif, donc non lucratif. L'amendement que je propose vise ainsi à accroître de 12,5 millions d'euros les crédits du programme 150 au profit de l'action 4. Ces crédits seraient prélevés sur le programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires, dont 2,5 millions d'euros sur l'action 1 *Pilotage et animation*, 5 millions d'euros sur l'action 7 *Recherches scientifiques et technologiques en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur* et 5 millions d'euros sur l'action 14 *Moyens généraux et d'appui à la recherche*.

M. Thierry Mandon, Rapporteur spécial. Je vais vous répondre en trois points. Premièrement, nous avons un problème de chiffres. Il est très difficile de faire des comparaisons d'une année sur l'autre, parce que les budgets de l'Enseignement supérieur sont habituellement compliqués, voire opaques. De ce point de vue, le travail de transparence mené par la Ministre doit être salué. J'invite par ailleurs les collègues de la Commission à lire le rapport que je suis train de préparer ; je compte notamment y faire une présentation de tous les financements.

Les chiffres dont je dispose sur les subventions à l'enseignement privé associatif ne sont pas les mêmes que les vôtres, et sont plus proches de ceux de Mme la Ministre.

En tout état de cause, je rappelle que la situation budgétaire des universités est extrêmement difficile. Il est donc juste de concentrer les moyens sur les universités, et de demander un effort, modeste, à l'enseignement privé.

Enfin, le budget de la recherche, rapporté tout à l'heure excellemment par Alain Claeys, doit être préservé ; la ponction de 12,5 millions d'euros sur le programme 172 serait particulièrement malvenue. Pour toutes ces raisons, je ne suis pas favorable à votre amendement.

M. Yves Censi. L'opacité des financements n'est pas le sujet. J'ai eu à affronter le Gouvernement de ma propre majorité pour trouver des financements et obtenir une reconnaissance pour l'enseignement supérieur privé associatif.

L'enseignement supérieur associatif agricole, que Mme la Présidente connaît bien, puisque nous avons d'excellentes écoles à Toulouse, fait face à de vraies difficultés. Mon objectif a toujours été, et cela devrait celui de tout le monde, de ne pas opposer les universités aux établissements privés. Le but de la procédure de contractualisation était d'obtenir pour l'enseignement supérieur associatif une reconnaissance et des financements, sinon équivalents à ceux des universités, du moins équitables. On ne peut pas demander des efforts aux établissements privés sous prétexte que les universités sont en difficulté.

*L'amendement de M. Yves Censi est **rejeté**.*

*Conformément à l'avis favorable de MM. Alain Claeys, Rapporteur spécial pour la Recherche, et Thierry Mandon, Rapporteur spécial pour l'Enseignements supérieur, la commission **adopte** les crédits de la mission **Recherche et enseignement supérieur**.*

AMENDEMENT EXAMINÉ PAR LA COMMISSION

Amendement n° II-CF 32 présenté par MM. Yves Censi, Éric Woerth, Jean-François Mancel, Jérôme Chartier, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Charles de Courson

ARTICLE 46

État B

Mission "Recherche et Enseignement supérieur"

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
150-Formations supérieures et recherche universitaire <i>Dont titre 2</i>	12 500 000 <i>0</i>	0 <i>0</i>
231-Vie étudiante	0	0
172-Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	0	12 500 000 0
187-Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	0	0
193-Recherche spatiale	0	0
190-Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	0	0
192-Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle <i>Dont titre 2</i>	0 <i>0</i>	0
191-Recherche duale (civile et militaire)	0	0
186-Recherche culturelle et culture scientifique <i>Dont titre 2</i>	0 <i>0</i>	0 <i>0</i>
142-Enseignement supérieur et recherche agricoles <i>Dont titre 2</i>	0 <i>0</i>	0 <i>0</i>
TOTAUX	12 500 000	12 500 000
SOLDE		0

*

* *

ANNEXE 1 : LES INVESTISSEMENTS D'AVENIR POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

Programme	Action	Dotations transférées		Décaissements 31/08/2012
Pôles d'excellence	Initiatives d'excellence (IDEX) + IDEFI + ISTEEX	15 890	7 250 dont 260 consommable	241,9
	Opération Campus		1 300	58,1
	Opération du plateau de Saclay		1 000 consommable	4,4
	Sociétés d'accélération du transfert de technologies (SATT)		1 000 consommable	103,4
	France Brevets		50 consommable	5
	Instituts Carnot		500	7,1
	Instituts de recherche technologique (IRT)		1 980 dont 480 consommable	42,7
	Laboratoires d'excellence (LABEX)		1 940 dont 130 consommable	69,8
	Instituts hospitalo-universitaires		870 dont 190 consommable	100,5
Projets thématiques d'excellence	Équipements d'excellence	2 890	850 dont 450 consommable	188,1
	Santé et biotechnologies		1 540 dont 440 consommable	72,37
	Espace		500 consommable	68,4
Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées	Instituts d'excellence en matière d'énergies décarbonées	1 000 dont 250 consommable		-
Recherche dans le domaine de l'aéronautique	Recherche dans le domaine de l'aéronautique	1 500 consommable		266,4
Nucléaire de demain	Réacteur de 4 ^{ème} génération ASTRID	625 consommable		75,3
	Réacteur Jules Horowitz	250 consommable		56,6
	Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets	75 consommable		-
Total Enseignement supérieur et recherche		22 230		1 360,1

Source : Ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche

Sur les 35 milliards d'euros levés par le grand emprunt, 22,1 milliards sont affectés à des investissements dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Sur ce total, 18,7 milliards bénéficient à deux programmes principaux, pilotés par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche : le programme « pôle d'excellence » et le programme « projets thématiques d'excellence ». Le premier vise à structurer le territoire et à faire émerger des leaders mondiaux dans leur domaine (laboratoires, ensembles universitaires), et est doté de 15,75 milliards d'euros. Le second finance des projets compétitifs plus ambitieux que ceux habituellement soutenus par l'Agence nationale de recherche, ou de façon plus pérenne, et est doté de 3,95 milliards d'euros.

Enfin, trois autres programmes entrent dans le champ de l'enseignement supérieur et de la recherche sans être directement pilotés par le ministère.

I.– LES PÔLES D'EXCELLENCE

1.– Les actions associées aux initiatives d'excellence (IDEX)

Les initiatives d'excellence (IDEX), action sans doute la plus emblématique des investissements d'avenir dans l'enseignement supérieur, ont déjà fait l'objet d'une présentation détaillée. Seules les actions associées aux IDEX sont ici présentées.

- L'initiative en information scientifique et technique (ISTEX)

Le projet ISTEX, doté de 60 millions d'euros, a été présélectionné dans le cadre de l'appel à projets IDEX. Il porte sur un vaste programme d'acquisitions d'archives scientifiques, afin de créer une bibliothèque numérique aux meilleurs standards internationaux, accessible à toutes les universités. ISTEX doit aussi intégrer un moteur de recherche adapté aux besoins des chercheurs, avec de nombreux services facilitant leurs recherches. 20 millions d'euros ont été décaissés fin août 2012.

- Les initiatives d'excellence en formation innovante (IDEFI)

L'action IDEFI, dotée de 149 millions d'euros, a été lancée lors de la seconde vague d'appel à projets IDEX. Elle vise à encourager des projets ambitieux et innovants en matière de formations supérieures. 37 projets ont été retenus, dont 29 en dehors des IDEX, pour une durée maximale de 8 ans. Les IDEFI intégrées aux IDEX sont financées sur la dotation IDEX des bénéficiaires.

Les thématiques des lauréats recouvrent des approches coopératives et partenariales (secondaire/supérieur ; universités/grandes écoles ; supérieur/économie), l'atteinte de nouveaux publics (égalité de chances, formation tout au long de la vie), des formations innovantes par la recherche, le développement de nouvelles méthodes (« incubateurs d'innovations », « *serious games* »), des formations nouvelles en santé, des projets transfrontaliers, etc.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES 29 IDEFI HORS IDEX

En millions d'euros

Montant attribué (décidé)	Montant contractualisé	Décaissements au 30 août 2012
149	135,2	8,7 (13 projets bénéficiaires)

Source : Commissariat général à l'investissement.

2.– Les laboratoires d'excellence (LABEX)

L'action LABEX, dotée de 1 940 millions d'euros dont 130 consommables, vise à apporter un soutien significatif à plusieurs laboratoires de recherche ayant une visibilité internationale jusqu'en 2020. La durée du soutien

doit permettre aux projets sélectionnés de faire jeu égal avec leurs homologues étrangers, d'attirer chercheurs et enseignants-chercheurs et de construire une politique intégrée de recherche.

171 projets ont été sélectionnés, dont 96 sont inclus dans les IDEX, y compris pour leur financement. Les financements accordés vont de 3 à 30 millions d'euros, avec une moyenne de 10 millions d'euros. Des conventions de préfinancement ont été établies entre l'ANR et les porteurs de projets afin d'attribuer une avance pour la première année.

Seuls 4 projets ont été contractualisés en septembre 2012. Ces retards s'expliquent par le fait que, dans la perspective de la signature, les lauréats ont dû rédiger à nouveau une annexe financière et un projet scientifique d'investissement adaptés aux montants qui leur étaient finalement attribués. Les co-financiers – organismes de recherche surtout – ont demandé à réétudier les projets avant de s'engager officiellement. Les efforts conjoints de l'ANR, du ministère et du commissariat général à l'investissement pour accélérer le processus devraient permettre la signature de l'essentiel des conventions pendant le dernier trimestre de 2012.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES 75 LABEX HORS IDEX

En millions d'euros

Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décaissements au 31 août 2012
consommable	Non consommable	consommable	Non consommable	
130,5	1 801,9	130,5	91,2	69,8

Source : Commissariat général à l'investissement.

3.– La valorisation de la recherche

L'État souhaite accroître l'efficacité du dispositif de valorisation de la recherche publique française sous ses différentes formes : licences, partenariats industriels et créations d'entreprises. Il veut aussi pour cela améliorer la mobilité des chercheurs entre le public et le privé.

- Les sociétés d'accélération de transfert de technologie (SATT)

Un fonds doté de 1 milliard d'euros consommables doit permettre la création de ces sociétés qui ont vocation à regrouper l'ensemble des équipes de valorisation des sites universitaires et mettre ainsi fin au morcellement des structures. Cela doit améliorer l'efficacité du transfert de technologie et la valeur ajoutée créée, en renforçant la professionnalisation de la valorisation.

La principale activité des SATT sera le financement des phases de maturation des inventions et de preuve de concept. Elles assureront par ailleurs des prestations de services de valorisation auprès des acteurs locaux de recherche et développement.

LES SOCIÉTÉS D'ACCÉLÉRATION DE TRANSFERT DE TECHNOLOGIE (SATT)

En millions d'euros

SATT	Date de labellisation	Date de création	Membres	Dotations	Décaissements au 30 août 2012
SATT Connectus Alsace	Mai 2011	Janvier 2012	Universités de Strasbourg et Haute-Alsace ; CNRS ; INSERM ; INSA Strasbourg ; ENGEE	330	103,4
SATT Lutech			PRES Paris Sorbonne universités, PRES Paris sciences et lettres ; UT Compiègne ; Institut Curie ; INSEAD ; CNRS		
SATT Toulouse Tech Transfer			PRES université de Toulouse ; CNRS		
SATT Île-de-France innov			PRES Sorbonne Paris cité, universités Paris-Est et Cergy-Pontoise ; CNRS ; INSERM		
SATT Sud Est			Universités Méditerranée, Provence ; Paul Cézanne ; Toulon ; Nice ; Avignon et Corse ; CNRS ; INSERM ; EC Marseille		
SATT Aquitaine Science Transfér	Décembre 2011	Juillet 2012	Universités de Bordeaux et Pau ; INSERM ; CNRS	226	
SATT Nord de France Valo			PRES université Lille Nord de France ; universités de Picardie et de Reims ; CNRS		
SATT Ouest Valo			PRES UEB et PRES UNAM ; IRD ; INSERM ; CNRS		
SATT AxLR			Universités de Montpellier 1,2 et 3 ; Unimes ; UPVD ; IRSTEA ; Sup Agro ; IRD ; INSERM ; CNRS		
SATT Grand Centre SATT Grand Est	Proposition de labellisation prochaine				
SATT Rhône-Alpes SATT Saclay	En cours de réingénierie				

Source : Commissariat général à l'investissement.

● **France Brevets**

L'action France Brevets est dotée de 50 millions d'euros, consacrés à l'achat et l'entretien de droits de propriété intellectuelle issus de la recherche publique nationale et à leur commercialisation, en particulier au sein de grappes. Les premières opérations sont programmées pour 2012-2013. 5 millions d'euros ont été décaissés au 30 août 2012, suite à la décision d'augmenter le capital de France Brevets.

- Les instituts Carnot

Cette action, dotée de 500 millions d’euros non consommables, doit permettre de renforcer la coopération internationale des instituts Carnot et de développer leurs liens avec les PME. 4 projets ont été retenus, 3 pour les PME et 1 pour la coopération internationale, impliquant 13 instituts Carnot, pour une dotation de 181,7 millions d’euros sur 5 ans. 7,1 millions d’euros ont été décaissés au 31 août 2012.

- Les instituts de recherche technologique (IRT)

1 980 millions d’euros dont 480 consommables sont affectés à l’action IRT, qui vise à renforcer les pôles de compétitivité en nouant des partenariats stratégiques public-privé en matière de formation, de recherche et d’innovation.

8 projets ont été retenus, 3 contractualisés. Le ministère réfléchit avec le commissariat général à l’investissement à des modalités plus adaptées de mise en place des 5 autres projets, qui rencontrent des difficultés de montage.

LES INSTITUTS DE RECHERCHE TECHNOLOGIQUE (IRT)

En millions d’euros

IRT	Domaine	Dotation	Décaissements au 31 août 2012
BioAster (Lyon et Paris)	Infectiologie	730 non consommable 234 consommable	42,7
Jules Vernes (Nantes)	Matériaux composites		
NanoElec (Grenoble)	Nanoélectronique		
AESE (Toulouse et Bordeaux)	Electronique, espace et systèmes embarqués	Pas encore contractualisé	
Railenium (Valenciennes, Villeneuve d’Ascq)	Infrastructures ferroviaires		
M2P (Metz, Belford Montbéliard et Troyes)	Matériaux, métallurgie et procédés		
SystemX (Saclay)	Ingénierie numérique des systèmes		
Bcom (Rennes)	Image et réseaux fixes et mobiles ultra haut débit		

Source : Commissariat général à l’investissement

4.– Les instituts hospitalo-universitaires et pôles hospitalo-universitaires en oncologie

La création des IHU vise le regroupement dans une même structure de médecins et de chercheurs français et étrangers, organisés autour d’un projet d’excellence en matière de soin, de formation, de recherche et de valorisation.

6 projets ont été retenus, bénéficiant d’une dotation non consommable de 680 millions d’euros et de 135 millions d’euros consommables, qui vont permettre de développer des liens entre la recherche fondamentale et ses applications cliniques et industrielles. Chaque IHU, qui aura le statut de fondation, associera une université, un établissement de santé et des établissements de recherche.

Par ailleurs, il a été décidé d'attribuer un financement complémentaire à 6 autres projets, labellisés « chaires d'excellence », à hauteur de 35 millions d'euros consommables au total. Enfin, 2 pôles de recherche hospitalo-universitaires dédiés au cancer ont été dotés chacun de 10 millions d'euros dans le cadre de cette action, afin de couvrir ce champ particulièrement stratégique.

LES INSTITUTS HOSPITALO-UNIVERSITAIRES (IHU)

En millions d'euros

IHU	Membres	Thématiques	Dotation	Décaissements au 31 août 2012
MIX-Surg	Université de Strasbourg, INSERM, CHU de Strasbourg	Chirurgie mini invasive guidée par l'image	67,3	96,2
LIRYC	Université de Bordeaux, INSERM, CHU de Bordeaux	Maladies cardiaques	45	
Imagine	Université René Descartes, INSERM, CHU Necker (Assistance publique - Hôpitaux de Paris)	Maladies rares	64,3	
POLMIT	Université de la Méditerranée, INSERM, CHU de la Timone (Assistance publique - hôpitaux de Marseille)	Maladies infectieuses	72,3	
A-ICM	Université Pierre et Marie Curie, INSERM, CHU Pitié-Salpêtrière (Assistance publique - Hôpitaux de Paris)	Maladies du système nerveux	55	
ICAN	Université Pierre et Marie Curie, INSERM, CHU Pitié-Salpêtrière (Assistance publique - Hôpitaux de Paris)	Pathologies du cardiométabolisme	45	
Projets classés B			35 consommable	4,3
Pôles de recherche hospitalo-universitaires dédiés au cancer			20	-

Source : Commissariat général à l'investissement

II.- LES PROJETS THÉMATIQUES D'EXCELLENCE

1.- Les équipements d'excellence (ÉQUIPEX)

Cette action, dotée de 850 millions d'euros, a vocation à financer des équipements de recherche de taille intermédiaire, entre les très grandes infrastructures de recherche et l'équipement de base des laboratoires.

93 projets ont été retenus dans ce cadre, d'une valeur allant de 1 à 20 millions d'euros, et qui concernent tous les domaines scientifiques. Au 30 août 2012, 53 projets avaient fait l'objet d'une contractualisation.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES 93 ÉQUIPEX

En millions d'euros

Montant attribué (décidé)		Montant contractualisé		Décassements au 31 août 2012
Consommable	Non consommable	Consommable	Non consommable	
452,7	400	268,4	239,6	188,1

Source : Commissariat général à l'investissement

2.– Santé biotechnologies

Les projets en santé biotechnologies doivent favoriser le développement d'innovations basées sur l'ingénierie du vivant et favoriser les partenariats de recherche public-privé. 1 540 millions d'euros peuvent être alloués à 70 projets sélectionnés lors de 6 appels à projets distincts.

Le premier a permis de sélectionner 10 cohortes, qui constituent des bases de données essentielles pour des projets ambitieux et sont un instrument de référence de la recherche en santé publique.

Le second appel à projet vise à doter la France d'infrastructures nationales en biologie-santé, afin de fournir des services de pointe aux chercheurs et aux industriels ; 23 projets ont été retenus dans ce cadre.

Le troisième appel à projets va permettre à 4 démonstrateurs, destinés à tester le développement industriel de procédés en matière de thérapie génique et d'ingénierie enzymatique pour diverses applications, de voir le jour.

Un appel « bio ressources » a permis de sélectionner 13 projets devant contribuer à l'émergence d'une bio-économie fondée sur la connaissance du vivant et la valorisation de ressources biologiques renouvelables.

Un appel « bioinformatique aux frontières des disciplines biologiques, mathématiques et informatiques » a bénéficié à 12 lauréats.

Enfin, 8 projets « nano biotechnologies » ont été sélectionnés dans le cadre du dernier appel, et doivent permettre le développement de nouvelles applications dans le domaine de la nano médecine, du diagnostic médical et de l'imagerie.

Au 31 août 2012, 47 des 70 projets retenus avaient fait l'objet d'une contractualisation.

ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS SANTÉ BIOTECHNOLOGIES

En millions d'euros

	Montant attribué		Montant contractualisé		Décaissements au 31 août 2012
	Consommable	Non consommable	Consommable	Non consommable	
Cohortes	10	200	10	200	6,1
Infrastructures	335,8	539,5	184,8	186,2	41,97
Démonstrateurs	36	129,2	27	96,6	8,8
Bio ressources	19,5	230,9	14	120,2	8
Bioinformatique	17,1	-	11,5	-	2,6
Nano biotechnologies	18,8	-	16,4	-	4,9
Total	437,3	1 099,5	263,7	603	72,37

Source : Commissariat général à l'investissement

3.– Espace

Cette action vise à renforcer la contribution de la France à l'excellence du secteur spatial européen dans deux domaines en particulier : la préparation du futur lanceur européen et le développement de satellites à forts enjeux applicatifs.

500 millions d'euros consommables sont attribués à cette action, dont 362,5 sont déjà engagés. 5 projets ont fait l'objet d'une contractualisation, et se sont vu attribuer 92,1 millions d'euros au total. Au 31 août 2012, 68,4 millions d'euros avaient été décaissés sur cette action.

**III.– LES AUTRES PROGRAMMES HORS MINISTÈRE DE
L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE**

Ces programmes, bien que n'étant pas pilotés par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, apportent des financements dans ces domaines.

1.– Instituts d'excellence sur les énergies décarbonées (IEED)

Ces instituts doivent associer industriels et universitaires et regrouper sur un même site des laboratoires de recherche appliquée publics et privés, des moyens de prototypage et des démonstrateurs industriels sur un thème de recherche précis dans le domaine énergétique et climatique. Il s'agit d'ancrer durablement ces thématiques au cœur de la compétitivité économique nationale.

Ce programme a permis de sélectionner 9 projets dotés de 922 millions d'euros au total, dont 237 sous forme de dotation consommable. La contractualisation est en cours ; aucun décaissement n'a pour le moment été opéré :

– l'Institut national pour le développement des écotechnologies et des énergies décarbonées (INDEED) à Lyon ;

– Picardie innovations végétales, enseignements et recherches technologiques (PIVERT) à Venette, dans l’Oise ;

– France Énergies Marines dans le domaine des énergies marines renouvelables à Brest ;

– Greenstars dans le domaine des bioalgues, dans le bassin de Thau, en Languedoc-Roussillon ;

– l’Institut français des matériaux agro-sourcés (IFMAS) dans le domaine de la chimie verte à Villeneuve d’Ascq dans le Nord ;

– l’Institut photovoltaïque d’Île-de-France (IPVF) à Saclay ;

– Supergrid dans le domaine des réseaux électriques haute et très haute tension à Villeurbanne, dans le Rhône-Alpes ;

– Geodnergies dans le domaine des technologies du sous-sol à Orléans ;

– l’Institut véhicule décarboné et communicant et de sa mobilité (Védécom) dans le domaine des transports terrestres et de l’écobilité à Satory.

2.– Recherche dans le domaine de l’aéronautique

L’action « aéronautique » bénéficie d’une enveloppe de 1,5 milliard d’euros consommable, destinée à apporter un soutien aux avions de nouvelle génération d’une part, et de favoriser le développement des démonstrateurs technologiques d’autre part.

Cette action n’est pas mise en œuvre par appel à projets. Le conseil pour la recherche aéronautique civile (CONRAC) organise la filière aéronautique française ; c’est par son intermédiaire que les 8 projets (2 sur le volet avions, 6 sur le volet démonstrateurs) ont été identifiés.

L’intégralité de la dotation a été engagée au 31 août 2012, mise à part une réserve de 30 millions d’euros. Sur ce total, 703,4 millions euros ont fait l’objet d’une contractualisation, et 266,4 millions d’euros ont été décaissés.

3.– Nucléaire de demain

Ce programme comprend trois actions : « réacteur de 4^{ème} génération ASTRID », « réacteur Jules Horowitz » et « recherche en matière de traitement et de stockage des déchets radioactifs ».

L’action ASTRID a pour objectif de permettre à la France d’accéder plus rapidement à la technologie du nucléaire de 4^{ème} génération, qui doit permettre des progrès en compétitivité et en sûreté sur les réacteurs à eau de génération III, une forte économie des ressources en uranium, une moindre production de déchets radioactifs et une plus grande résistance à la prolifération nucléaire. Elle a été

dotée de 625 millions d'euros consommables, affectés à un unique projet identifié dès la conception du programme. 75,3 millions d'euros ont été décaissés au 31 août 2012.

L'action « réacteur Jules Horowitz » concerne la construction d'un réacteur de recherche en support à l'énergie nucléaire et à la production de radionucléides pour le secteur médical, pour un montant consommable de 250 millions d'euros. Ce réacteur, actuellement en cours de construction, est situé sur le centre du commissariat à l'énergie atomique (CEA) de Cadarache. Il est dédié à l'étude des comportements sous irradiation des combustibles et des matériaux. Il permettra par ailleurs de produire des radionucléides utilisés par le secteur médical, dans un contexte de rareté de l'offre, et pourra subvenir en moyenne à 25 % des besoins annuels de l'Union européenne, voire temporairement à 50 % en cas de besoin. La maîtrise d'œuvre de ce projet revient à AREVA. Fin août 2012, 56,6 millions d'euros ont été décaissés.

L'action *Recherche en matière de traitement et de stockage des déchets radioactifs* bénéficie d'un financement de 75 millions d'euros consommables. Elle vise, d'une part, à mettre en place des filières de valorisation pour les déchets métalliques très faiblement radioactifs ; et d'autre part, à mettre au point des procédés ou technologies innovantes de traitement de déchets radioactifs chimiquement réactifs en vue de faciliter leur stockage. Un projet a pour le moment été retenu sur le traitement des déchets technologiques alpha à forte composante organique et deux autres sont en cours d'examen. À ce stade, aucun financement n'a été engagé.

**ANNEXE 2 :
LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR
LE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

● SYNDICATS

Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP)

- M. Stéphane Tassel, secrétaire général
- M. Marc Champesme, secrétaire national

Sauvons l'Université

- Mme Christine Noille-Clauzade, présidente de SLU
- M. Pascal Maillard, C.A. de SLU
- M. Étienne Boissérie, porte-parole de SLU

SNPREES-FO

- M. Bernard Rety, secrétaire général

UNEF

- M. Emmanuel Zemmour, président
- M. Burgat, responsable des questions universitaires

● CONFÉRENCES D'ÉTABLISSEMENTS

Conférence des grandes écoles (CGE)

- M. Pierre Tapie, président
- M. Pierre Aliphath, délégué général

Conférence des présidents d'université (CPU)

- M. Louis Vogel, président

Assemblée des directeurs d'IUT et Union nationale des présidents d'IUT

- M. Jean-François Mazoin, président de l'ADIUT
- M. Jean-Paul Vidal, président de l'UNPIUT
- M. Jean-Pierre Lacotte, vice-président de l'UNPIUT
- M. Guillaume Bordry, directeur de l'IUT de Paris Descartes et vice président de l'ADIUT

● UNIVERSITÉS

Université de Versailles – Saint Quentin

- M. Jean-Luc Vayssière, président
- M. Stéphane Delaplace, vice-président du conseil d'administration
- M. Simon Larger, directeur général des services

Université Toulouse III – Paul Sabatier

- M. Bertrand Monthubert, président
- Mme Marie-Laure Fages, directrice du cabinet du président

● MINISTÈRE

Cabinet

- M. Emmanuel Giannesini, directeur-adjoint en charge des questions budgétaires
- M. Sylvain Laval, conseiller en charge des relations avec le Parlement et les élus

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

- Mme Simone Bonnafous, directrice générale
- M. Frédéric Forest, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières
- M. Jean-Yves de Longueau, sous-directeur de l'égalité des chances et de la vie étudiante
- M. Philippe Imbert, sous-directeur de la performance et du financement de l'enseignement supérieur

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR)

- Mme Claudine Perreti, responsable de la coordination des travaux de l'enseignement supérieur
- M. Pascal Aimé

Commissariat général à l'investissement

- M. Jean-Pierre Korolitski, conseiller IdEX
- Mme Sana Courcelles, conseillère parlementaire

Immobilier universitaire

- M. Alain Neveu, chef du service des grands projets immobiliers du ministère
- M. Frédéric Forest, sous-directeur de l'allocation des moyens et des affaires immobilières à la direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP)