



N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015.

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 2016** (n° 3096),

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,
Rapporteuse Générale
Députée

ANNEXE N° 38

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. François ANDRÉ

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. LE PROGRAMME 150 : FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	8
A. DES MOYENS PRÉSERVÉS, DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS	8
1. Une hausse continue des effectifs étudiants	8
a. Les étudiants inscrits à l'université	9
b. Les étudiants inscrits dans un autre cursus	10
2. Des crédits sanctuarisés	10
3. La poursuite de l'engagement en matière de créations de postes	12
B. PRÉSENTATION DU PROGRAMME PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES	14
1. Les crédits alloués aux opérateurs	15
a. Les crédits de masse salariale	16
b. Les crédits de fonctionnement et d'accompagnement	19
2. Les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'État diminuent	20
a. Les dépenses de personnel	20
b. Les dépenses de fonctionnement	21
3. Les dépenses relatives à l'immobilier	22
a. Les crédits de l'action 14 Immobilier	22
b. Les contrats de plan État-régions (CPER)	23
c. Les contrats de partenariat public-privé et l'opération Campus	24
d. La dévolution du patrimoine immobilier	24
4. Les subventions aux établissements d'enseignement privés	28
II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS	30
A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION GLOBALE SE POURSUIT	30
B. DES RESSOURCES PROPRES LIMITÉES	33
III. LE PROGRAMME 231 : VIE ÉTUDIANTE	36
1. Les aides directes aux étudiants	37
a. Les bourses sur critères sociaux	37
b. Les aides au mérite	39

c. Les aides à la mobilité internationale.....	40
d. Les aides spécifiques	41
i. L'aide ponctuelle.....	41
ii. L'aide annuelle	42
e. Les prêts garantis par l'État.....	42
2. Les crédits destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires	43
3. Les dépenses d'investissement de l'État.....	46
4. Les crédits consacrés à la santé des étudiants et aux activités associatives, culturelles et sportives.....	46
EXAMEN EN COMMISSION	48
ANNEXE 1 : DOTATIONS 2014 DES ÉTABLISSEMENTS AYANT ACCÉDÉ AUX RESPONSABILITÉS ET COMPÉTENCES ÉLARGIES	49
ANNEXE 2 : EFFECTIFS ÉTUDIANTS DANS LES PRINCIPALES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	52
ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	53

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

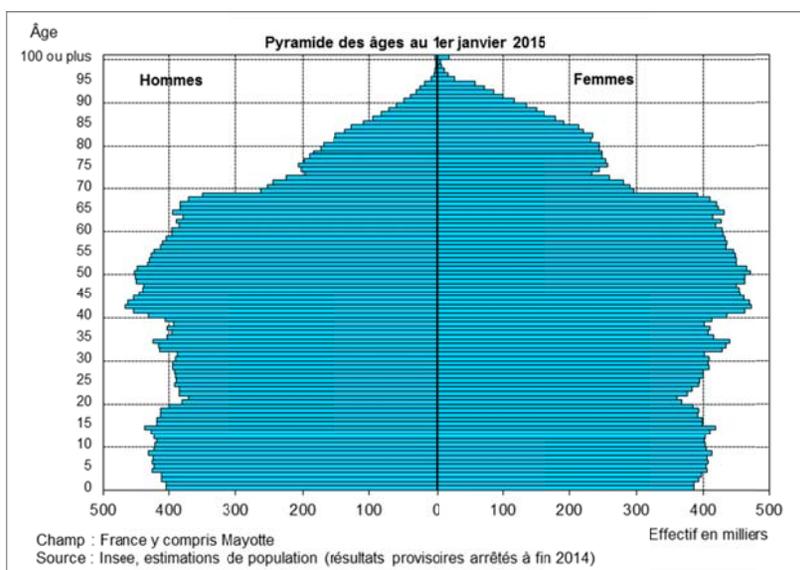
À cette date, 83 % des réponses relatives aux programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante* étaient parvenues au Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

La rentrée universitaire 2015-2016 est marquée par la poursuite de la hausse significative du nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur observée depuis plusieurs années : ils sont aujourd'hui plus de 2,5 millions.

Cette augmentation témoigne de l'attrait des études supérieures pour les jeunes et leurs familles, le diplôme constituant un atout particulièrement valorisé, en période de crise, pour l'insertion dans l'emploi et la carrière professionnelle.

Elle a aussi des origines démographiques, et la pyramide des âges de la France incite à penser que le mouvement va se poursuivre, voire s'accroître, dans les prochaines années.



Le dynamisme des effectifs étudiants, favorisé par la qualité de notre enseignement supérieur et par la modestie des droits d'inscription dans les filières universitaires, est une grande chance pour notre pays ; une chance d'avoir des citoyens plus éclairés et des acteurs professionnels plus qualifiés. Il témoigne par ailleurs d'une certaine démocratisation de l'enseignement supérieur, même si la reproduction des inégalités sociales reste une réalité.

Il constitue aussi un défi, car il faut assurer à ces étudiants des conditions d'étude satisfaisantes dans un contexte budgétaire très contraint par la nécessité de rétablir l'équilibre des finances publiques.

Malgré les contraintes budgétaires, le budget consacré à l'enseignement supérieur est préservé pour l'année 2016, comme il l'a été depuis le début du quinquennat, mais le Rapporteur spécial n'ignore pas les efforts consentis par les

établissements d'enseignement supérieur, leurs personnels et les étudiants eux-mêmes pour permettre l'accueil de ces étudiants supplémentaires.

Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*, qui font l'objet du présent rapport, rassemblent l'essentiel des crédits budgétaires consacrés par l'État à l'enseignement supérieur, soit 15,45 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 15,28 en crédits de paiement pour 2016.

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)		Crédits de paiement (CP)	
	LFI 2015	PLF 2016	LFI 2015	PLF 2016
150 <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	12 702 021 712	12 906 753 029	12 787 895 876	12 792 719 291
231 <i>Vie étudiante</i>	2 505 672 273	2 541 643 461	2 498 097 273	2 486 518 461
Total	15 207 693 985	15 448 396 490	15 285 993 149	15 279 237 752

Le Rapporteur spécial se félicite des efforts accomplis sur le programme 231 depuis le début du quinquennat, qui se sont traduits par une hausse des crédits de plus de 15 % depuis la loi de finances pour 2012. Ils ont permis d'augmenter le nombre d'étudiants boursiers et, notamment par la création de deux nouveaux échelons, le montant des bourses allouées.

Sur la même période, les crédits du programme 150 ont augmenté de 2,3 % ; cet effort doit désormais être amplifié pour être à la hauteur des enjeux démographiques auxquels l'enseignement supérieur doit faire face et des ambitions affichées dans le cadre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur (StraNES).

On ne peut que se féliciter du fait que le Président de la République, le 17 septembre dernier, ait repris à son compte l'ambition de la StraNES d'amener 60 % d'une classe d'âge à un niveau de l'enseignement supérieur, mais cela impose une réflexion sur le modèle et le niveau du financement des établissements d'enseignement supérieur pour les années à venir.

*

* *

CHIFFRES CLÉS

Crédits destinés aux formations supérieures et à la recherche universitaire (programme 150) : 12,8 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2016 (stable par rapport à 2015) ; 12,9 milliards d'euros d'autorisations d'engagement pour 2016 (+ 1,6 % par rapport à 2015) ; crédits de 2,9 milliards d'euros pour les formations du premier cycle universitaire (+ 1,7 % par rapport à 2015), de 2,4 milliards d'euros pour celles du second cycle (+ 0,3 % par rapport à 2015) et de 351 millions d'euros pour celles du troisième cycle (– 0,3 % par rapport à 2015).

Crédits transférés en 2016 par l'État aux établissements d'enseignement supérieur pour la gestion de leur masse salariale : 10,6 milliards d'euros. Plafond d'emploi État + opérateurs : 171 778 ETPT ⁽¹⁾ en 2016, contre 170 500 ETPT en 2015.

Crédits de l'État alloués à l'immobilier universitaire au titre de ce programme : 1,2 milliard d'euros.

Crédits destinés à la vie étudiante (programme 231) : 2,5 milliards d'euros de crédits de paiement pour 2016 (– 0,5 % par rapport à 2015) ; 2,5 milliards d'euros d'autorisations d'engagement pour 2016 (+ 1,4 % par rapport à 2015) ; + 1,9 % pour les aides directes (bourses sur critères sociaux, aides au mérite, aides à la mobilité internationale et aides spécifiques) par rapport à 2015.

Effectifs étudiants : Pour ceux relevant du budget de l'enseignement supérieur, 1,62 million d'étudiants en 2014-2015 contre 1,58 million en 2013-2014. Parmi ceux-ci, 1,4 million d'étudiants dans les universités et 116 400 dans les Instituts universitaires de technologie (IUT). Hors programme 150, 255 216 étudiants suivent des formations dans des sections de techniciens supérieurs (STS) et 84 046 en classes préparatoires aux grandes écoles.

Situation financière des universités : sept universités déficitaires en 2014, dont trois en double déficit 2013-2014 et une en triple déficit 2012-2014.

(1) Équivalent temps plein travaillé.

I. LE PROGRAMME 150 : FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A. DES MOYENS PRÉSERVÉS, DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS

1. Une hausse continue des effectifs étudiants

D'après les projections ⁽¹⁾ du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, il y aurait environ 40 000 étudiants supplémentaires (hors hausse due à l'inscription des étudiants de classe préparatoire à l'université) inscrits dans l'enseignement supérieur à la rentrée 2015-2016, portant le nombre total d'étudiants à plus de 2,5 millions. 63 % de ces étudiants seraient inscrits à l'université (+ 1,6 %), dont 118 400 en institut universitaire de technologie (IUT).

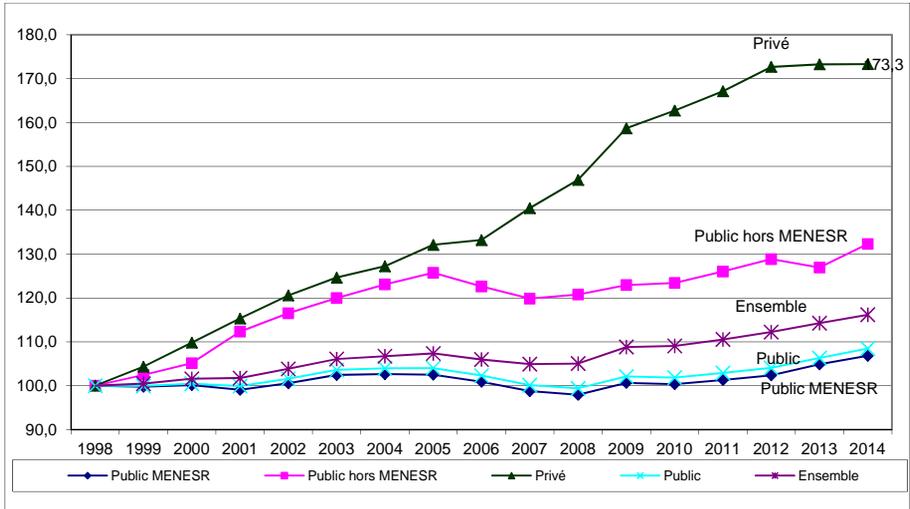
Il faut rappeler que l'article 33 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a instauré une obligation pour les étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles de s'inscrire parallèlement dans une université, dans le cadre de conventions signées entre les lycées possédant des classes préparatoires et les universités. D'après le ministère, la mise en place progressive de ces conventions a joué à la hausse de manière marginale en 2014. Le nombre de doubles inscriptions devrait être plus élevé à la rentrée 2015, les conventions entre lycées et universités se généralisant.

S'il est trop tôt pour avoir des données stabilisées et détaillées sur les effectifs étudiants pour l'année universitaire 2015-2016, les chiffres disponibles pour l'année 2014-2015 témoignent également de la poursuite de la hausse des effectifs étudiants. Après des hausses de 0,1 % en 2008, 3,6 % en 2009, 0,2 % en 2010, 1,3 % en 2011, 1,5 % en 2012 et 1,8 % en 2013, les effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur ont augmenté pour la sixième année consécutive. À la rentrée 2014, 2 470 700 étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, ce qui représente une hausse de 1,7 % par rapport à l'année précédente (40 800 étudiants supplémentaires).

L'enseignement privé (437 700 étudiants, soit 17,7 % des effectifs du supérieur), qui portait l'essentiel de la croissance des effectifs jusque-là, est resté stable pour la deuxième année consécutive, après plusieurs années de forte hausse. La hausse est désormais portée par les effectifs de l'enseignement public, qui augmentent de 2 %. Les plus fortes augmentations concernent les formations d'ingénieurs (+ 3,1 %) et les universités (+ 2,1 %).

(1) Les chiffres annoncés pour la rentrée 2015-2016 sont des projections réalisées après l'obtention des résultats du baccalauréat 2015, en prolongeant les tendances de poursuites d'études, d'orientation et de réussite. Les chiffres définitifs ne seront connus qu'au début de l'année 2016.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEPUIS 1998



Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Repères et références statistiques 2015.

a. Les étudiants inscrits à l'université

Au 15 janvier 2015, 1 531 300 étudiants étaient inscrits à l'université (+ 2,1 % en un an, une hausse légèrement plus faible que l'année précédente, + 2 % hors doubles inscriptions), dont 116 397 en IUT (+ 0,5 %). Les universités concentrent 62 % des étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur. Parmi ces 1 531 300 étudiants, 306 400 sont des nouveaux étudiants. Les effectifs sont en hausse en cursus licence (+ 2,2 %) et *master* (+ 2,3 %), mais diminuent en doctorat (- 1,7 %).

Si les effectifs augmentent dans la plupart des disciplines, trois groupes disciplinaires connaissent une évolution particulièrement dynamique : les filières sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS) (+ 5,5 %), les lettres et sciences humaines et sociales (+ 3,8 %) et les disciplines scientifiques (+ 3,2 %). L'attractivité renouvelée des disciplines scientifiques se confirme après la hausse constatée en 2013 et se traduit par une forte augmentation des nouveaux bacheliers inscrits (+ 9,2 %). Elle s'inscrit dans un mouvement global : entre 2004 et 2014, le nombre d'étudiants des formations scientifiques (à l'université et hors université) a progressé deux fois plus rapidement que le nombre d'étudiants dans l'ensemble de l'enseignement supérieur.

À l'inverse, le nombre d'étudiants en droit et sciences politiques n'augmente que de 0,4 % et la filière économie-administration économique et sociale (AES) voit ses effectifs diminuer de 0,8 %.

b. Les étudiants inscrits dans un autre cursus

Plus de 930 000 étudiants étaient inscrits en 2014-2015 dans des établissements d'enseignement supérieur autres que l'université. Parmi eux, environ 170 000 relèvent directement ou indirectement du programme 150 : enseignement supérieur privé sous contrat (81 500), autres formations d'ingénieurs publics (55 660), écoles normales supérieures (5 812) et autres établissements d'enseignement universitaire (30 164). Les effectifs de ces établissements augmentent dans des proportions encore plus fortes que pour les universités : + 4 % pour les formations d'ingénieurs, + 12 % pour les écoles normales supérieures et + 17 % pour les autres établissements d'enseignement universitaire.

La hausse des effectifs est moins forte pour les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) et les sections de techniciens supérieurs, qui ne relèvent pas du programme 150. À la rentrée 2014, 84 046 étudiants étaient inscrits en CPGE, ce qui représente une hausse (+ 0,8 %) plus faible que les deux années précédentes et plus faible que pour les effectifs des universités.

255 200 étudiants étaient inscrits en STS et assimilés, des effectifs quasiment stables par rapport à la rentrée 2013 (+ 0,1 %).

2. Des crédits sanctuarisés

Comme depuis le début du quinquennat, le projet de loi de finances pour 2016 traduit la priorité donnée à l'enseignement supérieur. Alors que le Gouvernement poursuit la mise en œuvre du plan d'économies de 50 milliards d'euros, le programme 150 voit ses autorisations d'engagement augmenter de 1,6 %, alors que les crédits de paiement sont préservés (+ 0,04 %).

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

(en euros)

Action	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	PLF 2016	Évolution	LFI 2015	PLF 2016	Évolution
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 882 344 011	2 932 137 874	+ 1,73 %	2 882 344 011	2 932 137 874	+ 1,73 %
02 Formation initiale et continue de niveau master	2 381 159 391	2 389 312 420	+ 0,34 %	2 381 159 391	2 389 312 420	+ 0,34 %
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	351 647 169	350 633 996	- 0,29 %	351 647 169	350 633 996	- 0,29 %
04 Établissements d'enseignement privés	78 920 852	78 895 852	- 0,03 %	78 920 852	78 895 852	- 0,03 %
05 Bibliothèques et documentation	431 591 536	431 322 171	- 0,06 %	431 591 536	431 322 171	- 0,06 %
13 Diffusion des savoirs et musées	106 373 731	102 629 699	- 3,52 %	106 373 731	102 629 699	- 3,52 %
14 Immobilier	1 159 007 003	1 297 278 034	+ 11,93 %	1 244 881 167	1 183 244 296	- 4,95 %
15 Pilotage et support du programme	1 512 781 627	1 509 856 782	- 0,19 %	1 512 781 627	1 509 856 782	- 0,19 %
17 Recherche	3 798 196 392	3 814 686 201	+ 0,43 %	3 798 196 392	3 814 686 201	+ 0,43 %
Total	12 702 021 712	12 906 753 029	+ 1,61 %	12 787 895 876	12 792 719 291	+ 0,04 %

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Au-delà de la stabilité d'ensemble des crédits du programme dans sa globalité et de la plupart des actions, deux faits saillants peuvent être soulignés :

- les crédits de l'action 01 augmentent de près de 50 millions d'euros, ce qui témoigne de la priorité accordée à la réussite des étudiants en licence, en cohérence avec l'objectif d'atteindre 50 % d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale en 2017 ;

- les autorisations d'engagement de l'action 14, consacrée à la politique immobilière universitaire de l'État et des établissements d'enseignement supérieur, augmentent fortement, de 138 millions d'euros, dans le cadre de l'opération Campus et des contrats de plan État-régions 2015-2020. La baisse des crédits de paiement de la même action, de l'ordre de 62 millions d'euros, s'explique par la diminution de certaines dépenses du fait de la fin d'opérations programmées comme la réhabilitation du secteur est du campus de Jussieu et par l'arrivée à leur terme des contrats de plan État-régions 2007-2014. Le besoin de crédits de paiement après 2015 pour solder cette génération de contrats est de

205,7 millions d'euros, dont 108,8 sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016.

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

Ainsi, dans le présent projet loi de finances, les crédits de paiement inscrits au sein de la mission *Enseignement scolaire* pour les sections de techniciens supérieurs (STS) et les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) s'élèvent à 2 milliards d'euros pour l'enseignement public (programme 141) et 262 millions d'euros pour l'enseignement privé (programme 139).

Deux autres programmes de la mission *Recherche et enseignement supérieur* comportent également des crédits destinés au financement de l'enseignement supérieur : le programme 142 pour l'enseignement supérieur agricole (298 millions d'euros) et le programme 192 pour les financements apportés aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche placés sous la tutelle du ministre de l'économie (310 millions d'euros).

Enfin, d'autres missions portent les crédits des établissements d'enseignement supérieur relevant d'autres ministères (culture, défense, etc.)

3. La poursuite de l'engagement en matière de créations de postes

Comme les trois précédents, le projet de loi de finances pour 2016 traduit l'engagement du président de la République de créer 5 000 emplois supplémentaires sur cinq ans dans l'enseignement supérieur. Le schéma d'emplois prévoit à nouveau 1 000 créations d'emplois (auxquelles sont consacrés 59,7 millions d'euros), dont l'attribution a pour priorité la réussite en licence.

Les modalités de répartition des 5 000 emplois sur la durée du quinquennat ont été arrêtées en accord avec la Conférence des présidents d'université (CPU) et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI) : 65 % des emplois créés sur la période 2013-2017 sont répartis pour rééquilibrer les dotations⁽¹⁾ entre établissements ou au titre des choix de politique publique, les 35 % restant sont attribués au titre des contrats et politiques de sites.

(1) Ces emplois sont répartis essentiellement en fonction des résultats du modèle d'allocation des moyens « SYMPA » pour les universités et « MODAL » pour les écoles d'ingénieurs.

En 2014, les 980 créations d'emplois ont été réparties de la manière suivante : 727 emplois au titre de la convergence – dont 681 pour les universités, 36 pour les écoles d'ingénieurs et 10 pour les instituts d'études politiques en régions –, 139 emplois pour accompagner le dialogue contractuel et 114 emplois consacrés à des dispositifs spécifiques, nationaux ou de site.

En 2016, 552 emplois seront créés au titre du rééquilibrage des dotations entre établissements, afin d'améliorer le taux d'encadrement des étudiants, 348 pour accompagner le dialogue dans le cadre des contrats et politiques de sites, notamment en matière de regroupement et d'actions communes au niveau des sites, et 80 pour soutenir des dispositifs spécifiques, nationaux ou de sites. Les 20 emplois restant sont destinés à l'enseignement supérieur agricole.

Selon le schéma d'emplois présenté dans le projet annuel de performances, la répartition indicative des 1 000 nouveaux emplois pour 2016 est la suivante : 585 emplois d'enseignants chercheurs, 330 de personnels administratifs et 85 de professeurs agrégés.

La réforme du système d'allocation de moyens retardée pour les universités

Le modèle de répartition des moyens dit « SYMPA » a été créé en 2009 pour répartir les crédits de fonctionnement et les emplois entre les établissements (universités et écoles d'ingénieurs) selon des critères d'activité et de performance. Il est aujourd'hui utilisé pour attribuer 65 % des 5 000 créations d'emplois prévues sur le quinquennat.

Selon le projet annuel de performances pour 2015, en conséquence de la restructuration du panorama de l'enseignement supérieur, notamment l'émergence de la politique de sites et des communautés d'établissements, ainsi que le passage aux responsabilités élargies de l'ensemble des universités, la refonte de l'allocation des moyens était devenue une nécessité, et le nouvel outil d'aide à la décision devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2015.

Le projet de refonte a abouti pour les écoles d'ingénieur à un nouveau modèle « MODAL », mis en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2015. Pour les universités, en revanche, la discussion doit se poursuivre pour aboutir à un modèle accepté par la communauté universitaire.

Comme « SYMPA », « MODAL » répartit théoriquement les moyens votés en loi de finances en fonction d'indicateurs d'activité (étudiants inscrits et enseignants-chercheurs pondérés selon leur domaine disciplinaire) et de performance en matière de formation et de recherche. À la différence de « SYMPA », il compare les écoles sur l'ensemble des moyens récurrents alloués. Alors que « SYMPA » n'inclue ni la masse salariale des titulaires, ni les emplois de non titulaires, « MODAL » prend en compte l'intégralité de la masse salariale ⁽¹⁾ ainsi que la totalité du plafond d'emplois notifié.

(1) Pour tenir compte de la différenciation historique entre les établissements et de l'inertie propre à la masse salariale, le ministère a cependant décidé de « sanctuariser » 70 % de la masse salariale. 30 % de la masse salariale est réinterrogée chaque année.

Si le Gouvernement tient son engagement de créer chaque année 1 000 emplois supplémentaires, il faut rappeler que, pour les établissements bénéficiant des responsabilités et compétences élargies (107 établissements pour le programme 150 : les 74 universités et assimilés, 24 écoles d'ingénieurs et 9 autres opérateurs), les décisions concernant les transformations et créations d'emplois relèvent de la compétence du président ou du directeur d'établissement, dans le respect du plafond d'emplois et du plafond de masse salariale.

Comme l'ont mis en évidence les auditions auxquelles le Rapporteur spécial a procédé, les universités, par mesures d'économies, ne pourvoient pas à l'ensemble des postes ouverts. C'est également ce que souligne le rapport de mars 2015 des inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur la situation financière des universités : *« Plusieurs types de mesures visant à maîtriser la masse salariale ont pu être prises dans les établissements en difficulté financière, pour générer des économies rapides. Il en est ainsi des décisions de non-recrutement qui ont porté en premier lieu sur les emplois nouveaux alloués chaque année aux établissements, au titre des 5 000 emplois supplémentaires créés dans l'enseignement supérieur et la recherche [...]. Ces gels d'emplois peuvent aussi porter sur les emplois qui se libèrent, par départ en retraite ou pour toute autre raison. »*

Comme l'avait relevé M. Arnaud Jullian, sous-directeur à la direction du budget, lors d'une audition devant la commission des finances le 24 juin dernier, *« on ne peut pas regretter la rigidité induite par le poids de la masse salariale dans le budget des universités et regretter que celles-ci ne saturent pas le plafond d'emplois. Ce dernier offre une marge aux universités pour mettre en œuvre leurs priorités. »* Il faut en outre rappeler que la « sous-consommation » des emplois sous plafond par les universités n'est pas un phénomène récent.

Le Rapporteur spécial n'est pas parvenu à se faire une idée très précise du nombre de postes réellement créés au service de la réussite des étudiants, ni de la répartition entre personnels enseignants et personnels administratifs et techniques.

B. PRÉSENTATION DU PROGRAMME PAR GRANDES CATÉGORIES DE DÉPENSES

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son référé du 3 novembre 2014 sur l'allocation des moyens de l'État aux universités, le découpage par actions du programme 150 est *« faiblement lisible et peu opérationnel »*. C'est pourquoi, comme l'an dernier, le Rapporteur spécial en propose, dans un souci de clarté, une lecture par grandes catégories de dépenses. Ce découpage permet en particulier de constater que, sur les 12,8 milliards d'euros de crédits de paiement du programme pour 2016, 12,1 sont destinés aux opérateurs du programme (sans compter les établissements d'enseignement privé qui reçoivent une subvention), soit 95 %.

Les crédits de paiement du programme 150 peuvent être répartis en cinq grandes catégories :

– 12 112,6 millions d’euros sont destinés aux opérateurs sous forme de subventions ou de dotations en fonds propres ;

– 509,1 millions d’euros sont des dépenses de personnel et de fonctionnement de l’État ;

– 65,4 millions d’euros sont des dépenses d’investissement prises directement en charge par l’État ;

– 78,9 millions d’euros sont destinés à l’enseignement supérieur privé ;

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

1. Les crédits alloués aux opérateurs

Pour 2016, le montant total des subventions allouées aux opérateurs bénéficiant de financements du programme 150 s’élève à 12 112,6 millions d’euros (en crédits de paiement), qui se décomposent en :

– 11 932,2 millions d’euros de subventions pour charges de service public, dont 11 901 millions d’euros pour les opérateurs du programme 150. Le solde correspond au versement de subventions à des opérateurs qui relèvent à titre principal d’autres programmes, comme l’École polytechnique ou le musée du quai Branly. Pour ce qui concerne les seules universités, les subventions pour charges de service public s’élèveraient à 10 480 millions d’euros, contre 10 425 millions d’euros en loi de finances pour 2015 ;

– 180,4 millions d’euros de dotations en fonds propres destinées à financer leurs investissements. Elles relèvent exclusivement de l’action 14, consacrée à l’immobilier.

Les crédits inscrits dans le présent projet de loi de finances prennent en compte la création de 1 000 emplois dans les établissements d’enseignement supérieur (+ 59,7 millions d’euros), la mise en œuvre de la loi du 12 mars 2012 relative à l’accès à l’emploi titulaire et à l’amélioration des conditions d’emploi des agents contractuels dans la fonction publique (+ 24,9 millions d’euros), divers transferts (+ 80 millions d’euros), dont le transfert de 1 511 ETPT dans les établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies au 1^{er} janvier 2015, ainsi qu’une contribution des établissements d’enseignement supérieur au redressement des comptes publics à hauteur de 20 millions d’euros.

Pour la première fois, des subventions pour charges de service public (3,2 millions d'euros) sont prévues pour les communautés d'universités et d'établissements (COMUE), qui ont la qualité d'opérateurs de l'État depuis le 1^{er} janvier 2015. Pour l'heure, aucune ne dispose des responsabilités et compétences élargies.

Le cadre juridique de l'intégration des IUT au sein d'universités autonomes

L'article L. 713-9 du code de l'éducation dispose que le directeur de l'IUT « *est ordonnateur des recettes et des dépenses* », qu'il « *a autorité sur l'ensemble des personnels* » et que « *les instituts et les écoles disposent, pour tenir compte des exigences de leur développement, de l'autonomie financière* ». Les conditions de mise en œuvre de cette autonomie ont toutefois été profondément modifiées par l'entrée en vigueur de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités, les IUT ne recevant plus de crédits « fléchés » de la part de l'État, mais une part de la dotation de l'État à l'université lui est attribuée par l'université ⁽¹⁾.

L'article L. 719-5 du même code précise que chaque IUT dispose d'un budget propre intégré au budget de l'établissement dont il fait partie.

Enfin, l'article L. 713-1 du même code prévoit que le président de l'université conduit un dialogue de gestion avec les composantes, afin que soient arrêtés leurs objectifs et leurs moyens. En application de l'article D. 643-60-1 du même code, un contrat d'objectifs et de moyens pluriannuel est passé entre chaque établissement public d'enseignement supérieur et chacun de ses IUT, qui porte notamment sur les emplois alloués par l'établissement dans le cadre de son plafond d'emplois, les ressources de la composante, les dépenses de fonctionnement générées par son activité, ses charges d'enseignement et sa participation aux charges communes de l'établissement.

Selon les représentants des IUT auditionnés par le Rapporteur spécial, les dispositions réglementaires concernant les budgets propres intégrés et la signature de contrats d'objectifs et de moyens ne seraient pas respectées dans toutes les universités. Ils ont également souligné que les ressources propres dont ils disposent grâce à leur travail approfondi avec le monde économique étaient fortement mises à contribution pour assurer l'équilibre du budget des universités, au détriment des investissements nécessaires au renouvellement des matériels nécessaires à leur enseignement.

Le Rapporteur spécial est attaché au respect des dispositions garantissant la spécificité des IUT, qui dispensent des formations de qualité qui répondent aux besoins des entreprises.

a. Les crédits de masse salariale

Sur les 11 932,2 millions d'euros de subventions pour charges de service public ouverts par le projet de loi de finances, 10 622,4 sont des crédits de masse salariale, soit 89 %.

(1) Pour plus de détails, voir Sandrine Doucet, Avis présenté au nom de la commission des affaires culturelles sur le projet de loi de finances pour 2015, *Assemblée nationale, XIV^e législature, n° 2261, tome IX, 9 octobre 2014.*

Un changement de périmètre intervient à l'occasion du projet de loi de finances pour 2016, qui comprend une requalification de crédits fléchés pour le fonctionnement vers des crédits fléchés sur la masse salariale des opérateurs, les deux types de crédits demeurant versés par le biais de subventions pour charges de service public.

Cette modification, qui aboutit à majorer les crédits de masse salariale par rapport au projet de loi de finances pour 2015, a deux objectifs :

– rendre cohérentes la budgétisation et la part de masse salariale notifiée au sein de la subvention pour charges de service public (notamment pour la rémunération d'heures complémentaires ou de contractuels) ;

– intégrer, dès le stade de l'élaboration du budget, l'ensemble des crédits identifiés au titre de la masse salariale dans les subventions. Cette modification concerne les établissements qui n'ont pas accédé aux responsabilités et compétences élargies. Alors que la subvention versée par l'État était jusqu'ici intégralement considérée comme en fonctionnement, elle est désormais qualifiée pour une part en fonctionnement et pour une part en masse salariale.

Les crédits de masse salariale sont répartis entre les différentes actions du programme de la manière suivante :

CRÉDITS DE MASSE SALARIALE PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	Crédits de masse salariale
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2 729,6
02 Formation initiale et continue de niveau master	2 149,1
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	305,3
04 Établissements d'enseignement privés	0
05 Bibliothèques et documentation	306,8
13 Diffusion des savoirs et musées	44,5
14 Immobilier	399,78
15 Pilotage et support du programme	1 171,7
17 Recherche	3 515,6
Total	10 622,38

Source : projet annuel de performances pour 2016.

L'action 01 regroupe la totalité des crédits liés au schéma d'emplois qui prévoit la création de 1 000 emplois par an sur la période 2013-2017, ceux-ci étant principalement ciblés sur la réussite des étudiants dans le premier cycle.

Le plafond d'emploi des opérateurs relevant du programme 150 s'élève à 163 833 ETPT en 2016, contre 161 228 en 2015, sous l'effet de la création des 1 000 emplois supplémentaires et de divers transferts, dont un transfert de 1 511 ETPT pour les établissements ayant accédé à l'autonomie au 1^{er} janvier 2015.

Il est en outre prévu 25 277 ETPT « hors plafond », contre 24 639 en 2015.

Concernant les personnels des universités, le Rapporteur spécial souhaite revenir sur les difficultés rencontrées par les universités, déjà évoquées dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, pour satisfaire à leurs obligations d'emploi de personnels en situation de handicap.

Compte tenu des qualifications requises pour le personnel enseignant, les universités sont confrontées à un problème de vivier, eu égard au trop faible nombre de personnes en situation de handicap titulaires d'un doctorat.

Depuis le vote de la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, les établissements d'enseignement supérieur mettent en place les accompagnements nécessaires (qui relèvent du programme 231) aux étudiants handicapés pour favoriser la réussite de leurs études et leur insertion professionnelle, tels que des aides humaines et techniques ou un aménagement des cursus et des conditions de passation des examens. Des efforts importants, qui sont encore à poursuivre, ont également été réalisés pour la mise en accessibilité des locaux.

Cette politique a commencé à porter ses fruits. Les freins à l'entrée des étudiants handicapés à l'université ont été réduits, ce qui se traduit par une hausse significative et continue du nombre d'étudiants se déclarant handicapés à l'université. Cependant, ils se concentrent en licence et sont de moins en moins nombreux au fil du cursus universitaire.

Ainsi, à la rentrée 2013-2014, 76,3 % des étudiants handicapés étaient en licence (contre 58 % pour l'ensemble des étudiants), 22,6 % en *master* (contre 36,8 % pour l'ensemble des étudiants) et 1,1 % en doctorat (contre 5,2 % pour l'ensemble des étudiants). Entre l'année 2009-2010 et l'année 2013-2014, alors que le nombre d'étudiants handicapés en licence augmentait de 71 % (passant de 5 940 à 10 157), le nombre d'étudiants handicapés en doctorat n'augmentait que de 3,6 % (passant de 140 à 145).

ÉVOLUTION DE LA RÉPARTITION DES ÉTUDIANTS HANDICAPÉS PAR CYCLE

Année universitaire	Licence	Master	Doctorat
2009-10	5 940	1682	140
2010-11	6 203	1784	142
2011-12	6 946	2002	153
2012-13	8 311	2440	145
2013-14	10 157	3009	145

Source : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France n° 8, juin 2015.

Dans ces conditions, les universités sont dans l'impossibilité d'augmenter significativement à court terme le nombre d'enseignants-chercheurs en situation de handicap, ce qui les conduira à devoir s'acquitter d'une contribution au fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) d'un montant de plus de 40 millions d'euros en 2016, d'après les informations transmises au Rapporteur spécial par la Conférence des présidents d'université.

L'échec des universités à se mettre en conformité avec l'obligation d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés ne résultant pas d'une quelconque absence de bonne volonté, mais de difficultés liées à la structure même des emplois des universités, le Rapporteur spécial considère que devraient être prises en compte à la fois la particularité de la situation des universités et les efforts qu'elles accomplissent en matière d'accessibilité des formations et des locaux et de promotion de l'intégration professionnelle des étudiants handicapés.

Dans le contexte budgétaire contraint que nous connaissons, alors que la population universitaire augmente, la prise en compte de ces éléments, et la baisse de la contribution au FIPHFP qu'elle entraînerait, permettrait de consacrer plus de moyens à la réussite des étudiants, en particulier handicapés. En étant en situation d'accompagner aujourd'hui un nombre plus élevé d'étudiants handicapés vers les formations doctorales, les universités seraient demain plus à même de satisfaire à leurs obligations d'emploi de personnes handicapées.

b. Les crédits de fonctionnement et d'accompagnement

Outre les crédits de masse salariale, les subventions pour charges de service public des opérateurs comprennent des crédits de fonctionnement récurrent et des crédits d'accompagnement, répartis entre les différentes actions du programme de la manière suivante :

CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT PAR ACTION

(en millions d'euros)

Action	Crédits de fonctionnement récurrent	Crédits d'accompagnement
01 Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	89,1	85,1
02 Formation initiale et continue de niveau master	83,7	38,5
03 Formation initiale et continue de niveau doctorat	28,8	0,9
04 Établissements d'enseignement privés		
05 Bibliothèques et documentation	89,5	8,3
13 Diffusion des savoirs et musées	37,5	0,4
14 Immobilier	473,77	19,3
15 Pilotage et support du programme	160,8	36,3
17 Recherche	142,5	16,9
Total	1 105,67	205,7

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Les crédits de fonctionnement sont mobilisés pour le fonctionnement des divers opérateurs du programme : universités, écoles d'ingénieurs, autres établissements d'enseignement supérieur, opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche, etc.

Les crédits d'accompagnement financent diverses actions spécifiques telles que la compensation de l'exonération des droits d'inscription des étudiants boursiers dans les universités et les écoles d'ingénieurs, le financement des concours aux grandes écoles, l'acquisition d'une licence nationale pour l'abonnement à une ressource scientifique majeure, le soutien au réseau documentaire, le développement des technologies de l'information et de la communication, ainsi que le renforcement des capacités de gouvernance de l'activité universitaire.

2. Les dépenses de personnel et de fonctionnement de l'État diminuent

a. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel de l'État sont résiduelles, les crédits de masse salariale des personnels exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur étant transformés en subventions aux opérateurs au fur et à mesure de leur accession aux responsabilités et compétences élargies.

La baisse des dépenses de personnel de l'État se poursuit en 2016. Le projet de loi de finances prévoit en effet des crédits de titre 2 à hauteur de 494 millions d'euros, contre 573 en loi de finances pour 2015. En exécution, en 2014, les dépenses de personnel de titre 2 s'étaient élevées à 570 millions d'euros, correspondant à 8 423 ETPT.

Le plafond d'emploi demandé pour 2016 baisse lui aussi significativement, s'établissant à 7 945 ETPT, contre 9 272 en 2015. Cette baisse de 1 327 ETPT s'explique par divers transferts :

– au sein du programme, 1 511 ETPT sont transférés du titre 2 vers le titre 3 à la suite du passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE), au 1^{er} janvier 2015, de quatre établissements et de l'intégration d'un établissement non RCE dans un établissement RCE. Inversement, 185 ETPT sont transférés du titre 3 vers le titre 2 pour tenir compte de la répartition effective des emplois créés en 2015, dont certains bénéficient à des opérateurs dont les personnels demeurent directement rémunérés par l'État ;

– des transferts entre programmes internes à la mission conduisent à une diminution de 1 ETPT.

Les personnels rémunérés directement par l'État sont essentiellement des intervenants dans les établissements d'enseignement supérieur n'ayant pas accédé aux responsabilités et compétences élargies (7 004 ETPT). Le plafond d'emplois de l'administration centrale est pour sa part fixé à 634 ETPT.

Si l'on ajoute les plafonds d'emplois des opérateurs à ceux qui relèvent du titre 2, le nombre total d'emplois sous plafond du programme 150 s'élève pour 2016 à 171 778 ETPT, contre 170 500 en 2015.

b. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés pour 2016 pour les dépenses de fonctionnement de l'État s'élèvent à 12 millions d'euros en autorisations d'engagement (– 17 %) et 14,7 en crédits de paiement (– 32 %).

L'essentiel de ces crédits relève de l'action 15 *Pilotage et support du programme* (10 millions d'euros) pour le financement d'organismes comme le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur et le service inter-académique des examens et concours, ou de certains moyens de documentation et de fonctionnement des services centraux du ministère.

Ils financent également le droit de prêt, auquel les bibliothèques de l'enseignement supérieur sont soumises, et les charges locatives de biens pris à bail par l'État.

3. Les dépenses relatives à l'immobilier

L'immobilier universitaire bénéficie de financements de l'État de plusieurs types :

– les opérations de construction et réhabilitation inscrites dans les contrats de plan État-régions (CPER) ;

– la maintenance et la logistique immobilières dans le cadre de la dotation globale de fonctionnement ;

– la mise en sécurité et accessibilité des locaux par des crédits spécifiques versés directement aux établissements en fonction, d'une part, de besoins identifiés dans des schémas directeurs et recensés lors d'enquêtes réalisées par le ministère, et, d'autre part, de leur capacité à mobiliser des fonds propres ;

– l'opération Campus, essentiellement sur crédits extrabudgétaires (dotations non consommables produisant des intérêts), mais aussi sur crédits budgétaires pour certaines opérations.

Par ailleurs, les trois établissements qui ont bénéficié du transfert du patrimoine de l'État dans le cadre d'une expérimentation de la dévolution, reçoivent une dotation récurrente qui se substitue aux crédits des contrats de plan et de mise en sécurité.

À ces montants s'ajoutent les contributions que les collectivités territoriales peuvent apporter pour des opérations immobilières, que ce soit dans le cadre des contrats de plan ou de l'opération Campus.

a. Les crédits de l'action 14 Immobilier

L'action 14 *Immobilier* regroupe l'ensemble des crédits budgétaires (moyens humains et financiers) alloués à la politique immobilière des établissements d'enseignement supérieur sous la tutelle du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Comme exposé précédemment, les autorisations d'engagement de l'action 14 augmentent fortement, de 138 millions d'euros par rapport à 2015, alors que les crédits de paiement diminuent de 62 millions d'euros, du fait de la fin de certaines opérations et de l'arrivée à leur terme des contrats de plan État-régions 2007-2014.

Les crédits consacrés à l'immobilier, soit directement par l'État, soit dans le cadre des subventions pour charges de service public ou des dotations en fonds propres des opérateurs, s'élèvent à 1 297 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 183 en crédits de paiement.

Hors titre 2, la dépense immobilière s'élève à 1 255,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 141,92 en crédits de paiement, ainsi répartis :

VENTILATION DE LA DÉPENSE IMMOBILIÈRE (ÉTAT ET OPÉRATEURS)

(en millions d'euros)

	PLF pour 2015		PLF pour 2016	
	AE	CP	AE	CP
Opérations CPER	119,93	195,99	150,92	138,83
Opérations hors CPER hors PPP	19,72	29,82	3,62	8,25
Partenariats public privé (PPP) et opération Campus	72,55	56,17	208,57	84,82
Total constructions-restauration	212,20	281,98	363,11	231,9
Masse salariale ⁽¹⁾	393,28	393,28	399,77	399,77
Maintenance et logistique	433,97	433,97	433,73	433,73
Sécurité	71,13	87,22	59,34	76,52
Total action 14 Immobilier	1 110,58	1 196,45	1 256	1 142

Source : projets annuels de performances pour 2015 et 2016.

Compte tenu de l'importance des enjeux liés à l'entretien du patrimoine immobilier universitaire, il faut souligner que les crédits destinés à la maintenance sont préservés, à hauteur de 433 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement de l'État (titre 5) s'élèvent à 45,28 millions d'euros en autorisations d'engagement et 65,4 en crédits de paiement. Elles couvrent les opérations dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par l'État.

Les dotations en fonds propres des opérateurs, d'un montant global de 317 millions d'euros en autorisations d'engagement et 180 en crédits de paiement vont financer les contrats de partenariat public-privé et l'opération Campus, les opérations pour lesquelles la maîtrise d'ouvrage est confiée à un opérateur ou une collectivité territoriale, essentiellement dans le cadre des contrats de plan, ainsi que les opérations de reconstruction et de restructuration du Campus de Jussieu et de l'îlot Cuvier.

b. Les contrats de plan État-régions (CPER)

Le présent projet de loi de finances prévoit 151 millions d'euros en autorisations d'engagement au titre des contrats de plan État-régions, contre 120 en 2015, et 139 en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement ne concernent que les contrats de plan 2015-2020, alors que les crédits de paiement sont répartis entre les contrats de plan 2007-2014 (109 millions d'euros) et les contrats de plan 2015-2020 (30 millions d'euros).

(1) Dans le projet de loi de finances pour 2016, ces crédits financent la totalité de la masse salariale des personnels en charge de l'immobilier des établissements ayant accédé ou non aux responsabilités et compétences élargies.

Dans le cadre des contrats de projets 2007-2014, le montant d'autorisations d'engagement ouvertes a atteint 1,5 milliard d'euros pour le programme 150.

Comme le Rapporteur spécial l'avait souligné l'an dernier, l'enveloppe prévue dans le cadre des contrats de plan 2015-2020 est plus réduite, alors que la rénovation d'un parc vieillissant est un enjeu d'autant plus majeur que la population étudiante est amenée à croître de manière importante dans les années à venir.

Le projet annuel de performances pour 2015 indiquait que l'enveloppe prévue pour l'enseignement supérieur pour 2015-2020 était de 840 millions d'euros, à raison de 720 pour le programme 150 et 120 pour le programme 231. D'après le projet annuel de performances pour 2016, à ce stade d'avancement des négociations, ce montant a augmenté, puisque l'enveloppe contractualisée par l'État s'élève à 990,25 millions d'euros pour les programmes 150 (898,6 millions d'euros) et 231 (91,65 millions d'euros). Le programme 150 disposerait donc d'une enveloppe excédant de 170 millions d'euros ce qui était prévu l'an dernier, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

c. Les contrats de partenariat public-privé et l'opération Campus

Concernant les contrats de partenariat public privé, les autorisations d'engagement augmentent fortement, pour s'établir à 208,57 millions d'euros. Trois nouveaux contrats doivent en effet être signés en 2016, dans le cadre de l'opération Campus, pour les opérations « cité scientifique » du campus de Lille, « biosanté Brabois » à Nancy pour le campus lorrain et du campus prometteur Paris-Est.

d. La dévolution du patrimoine immobilier

Comme les années précédentes, 21,94 millions d'euros sont inscrits en autorisations d'engagement et en crédits de paiement pour les crédits destinés à financer la contribution récurrente que l'État alloue aux universités bénéficiant du transfert de propriété de leur patrimoine immobilier.

L'article 32 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités a permis à l'État de transférer aux universités qui en font la demande la pleine propriété des biens mobiliers et immobiliers appartenant à l'État qui leur sont affectés ou sont mis à leur disposition. Rappelons que, en application de l'article L. 762-2 du code de l'éducation, les établissements d'enseignement supérieur exercent déjà « *les droits et obligations du propriétaire, à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens.* »

Parachèvement de l'autonomie des universités, la dévolution donne aux établissements de nouvelles marges de manœuvre en leur permettant d'être maîtres d'ouvrage de leurs travaux, de les adapter à leurs besoins et à leurs moyens financiers, ainsi que de vendre des locaux sous-occupés pour générer des ressources propres – les produits de cession leur revenant en intégralité – et réduire leurs coûts de fonctionnement.

Une démarche de réflexion préalable à la dévolution avait été engagée en 2009 avec neuf universités (Avignon, Clermont 1, Cergy-Pontoise, Corte, Marne-la-Vallée, Paris 2, Paris 6, Poitiers et Toulouse 1), et trois d'entre elles l'ont obtenue en 2011 : les universités de Clermont 1, Toulouse 1 et Poitiers. Ce transfert a concerné plus de 500 000 m² ; aucun autre n'a eu lieu depuis, le ministère souhaitant au préalable tirer le bilan de l'expérience conduite avec ces trois établissements.

L'article L. 719-14 du code de l'éducation, dans sa rédaction résultant de la loi du 10 août 2007, a prévu que le transfert de propriété s'accompagnait, le cas échéant, d'une convention visant à la mise en sécurité du patrimoine. La dévolution a ainsi fait l'objet d'un double financement de l'État :

– une contribution ponctuelle, au moment de la dévolution, pour une remise à niveau en matière de sécurité et d'accessibilité ;

– une contribution récurrente, versée en subvention pour charges de service public, pour le financement du renouvellement du patrimoine. Cette dotation est établie à partir des besoins en surfaces liés à l'activité de l'établissement, auxquels s'applique un forfait en euros par mètre carré déterminé à partir d'une expertise menée par un groupe de consultants spécialisés dans l'immobilier.

DOTATIONS DE DÉVOLUTION DES TROIS UNIVERSITÉS

(en euros)

	Dotation initiale de mise aux normes	Dotation récurrente annuelle de dévolution
Clermont 1	14 000 000	6 135 000
Poitiers	6 987 000	10 800 000
Toulouse	5 930 000	5 000 000

Source : *Cour des comptes*, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, juin 2015.

Les conventions de dévolution prévoient qu'un bilan formel de l'expérimentation soit réalisé à l'issue du contrat pluriannuel, soit en 2016 pour Toulouse 1, en 2017 pour Clermont 1 et en 2018 pour Poitiers. À cette occasion, la dotation pourra être ajustée en fonction de l'évolution des effectifs étudiants et de la performance de la gestion immobilière de l'établissement.

Comme le relève la Cour des comptes ⁽¹⁾, compte tenu du caractère récent de la dévolution, ses effets sur le parc immobilier sont encore modestes. Ses effets vertueux n'en sont pas moins réels.

La dévolution du patrimoine a favorisé une prise de conscience de l'importance des enjeux patrimoniaux, désormais pilotés au plus haut niveau dans les universités concernées, et une meilleure appropriation de la politique immobilière par la communauté universitaire. À cet égard, lors de leur audition par le Rapporteur spécial, les représentants de l'université de Poitiers, bénéficiaire de la dévolution, ont souligné le fait que la programmation pluriannuelle des investissements, actualisée chaque année, était devenue un élément de transparence et de dialogue démocratique au sein de la communauté universitaire et que le patrimoine était au service d'une stratégie d'ensemble.

Le processus préalable à la dévolution avait demandé de gros efforts en matière de gestion immobilière aux universités candidates (élaboration d'une stratégie immobilière, professionnalisation des services, mise à niveau des outils comptables et informatiques, etc.), qui commencent à porter leurs fruits.

Plusieurs rapports ont déjà souligné les aspects positifs de la dévolution du patrimoine, que les auditions du Rapporteur spécial ont confirmés. L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche ⁽²⁾ mentionne notamment l'élaboration d'une stratégie immobilière en lien avec les besoins du cœur de métier, l'émergence d'objectifs d'efficience qui englobent une démarche de réduction des surfaces bâties utilisées, la pérennité des financements permettant la conduite d'une politique durable de qualité du patrimoine immobilier et une indépendance accrue à l'égard des financeurs extérieurs.

Dans leur rapport sur la situation financière des universités, les inspections générales des finances (IGF) et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) tirent également, au terme des observations qu'elles ont conduites, un bilan « *très positif* » de la politique de dévolution du patrimoine, qui responsabilise les universités et les oblige à projeter, dans un cadre pluriannuel, les besoins et ressources du budget annexe immobilier. L'article R. 719-63-1 du code de l'éducation impose en effet aux établissements bénéficiant de la pleine propriété de leurs biens immobiliers d'établir un budget annexe immobilier, afin de garantir que la dotation de dévolution reste dédiée aux problématiques immobilières.

Les représentants de l'université de Poitiers ont en outre souligné que la dévolution conduisait à construire différemment, en prenant en compte l'adaptation des locaux à la pédagogie, en intégrant la problématique des coûts de maintenance au projet dès le départ et en réfléchissant aux évolutions ultérieures possibles, à la flexibilité des locaux.

(1) *Cour des comptes*, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, juin 2015.

(2) *Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche*, Contribution à la réflexion stratégique et à la politique immobilière des universités, rapport n° 2014-013, mars 2014.

Enfin, la Cour des comptes estime que le transfert de la propriété du patrimoine constituerait une étape supplémentaire et logique dans l'acquisition de l'autonomie des universités et que l'expérience a montré que l'assurance de disposer d'un niveau de crédits immobiliers approprié aux besoins et garanti dans le temps permettait aux établissements d'augmenter leur niveau de compétence et d'engager une programmation fiable des opérations.

Elle relève toutefois que la capacité des établissements propriétaires à réaliser des cessions peut être considérée comme marginale, de nombreuses universités ne visant pas à réduire leurs surfaces, mais plutôt à en rationaliser l'usage. C'est ce qu'ont confirmé les représentants de l'université de Poitiers lors de leur audition. Si l'université a fait le choix de vendre des bâtiments sur des sites où il paraissait opportun de reconcentrer des bâtiments, sur d'autres sites la solution de la location a été privilégiée pour maintenir une unité ou une présence à des endroits stratégiques.

Au cours des auditions, l'attention du Rapporteur spécial a en outre été attirée sur le fait que les caractéristiques de l'immobilier universitaire, en termes de volumes comme en termes d'emplacements, pouvaient rendre les cessions difficiles.

La généralisation de la dévolution du patrimoine à l'ensemble des universités, dans des conditions proches de celles qui ont été accordées aux trois premières, aurait un coût très élevé pour l'État, de l'ordre de 865 millions d'euros par an, incompatible avec les contraintes budgétaires actuelles. Lors de leur audition, les représentants de la Conférence des présidents d'université (CPU) ont estimé que, le coût d'une généralisation de la dévolution la rendant impossible à court terme, des progrès pourraient être réalisés dans un premier temps en permettant aux universités de bénéficier, en cas de cession, d'une part plus importante du produit de la vente des biens immobiliers qui leur sont affectés.

Pour le Rapporteur spécial, la poursuite de la dévolution doit cependant être un objectif. Elle est plus vertueuse pour l'entretien du patrimoine des universités que le recours aux contrats de plan État-régions, à la fois parce qu'elle offre aux établissements une visibilité à plus long terme, et parce qu'elle n'a pas le même effet inflationniste sur les surfaces.

Les voies doivent par conséquent être recherchées pour relancer cette politique, à un rythme soutenable pour les finances publiques et avec des universités volontaires qui disposent de capacités d'investissement suffisantes. Les représentants de l'université de Poitiers ont précisé lors de leur audition que, si la dévolution s'était bien déroulée à Poitiers, c'est en grande partie parce que la question patrimoniale n'avait pas été sous-estimée pendant les années précédentes, et que les bâtiments étaient relativement en bon état lorsque leur propriété a été transférée à l'université. Pour que les universités puissent élaborer une stratégie immobilière, il faut qu'elles soient en mesure de faire des choix, ce qui n'est pas possible si le « rattrapage » est trop important.

Les ressources budgétaires étant limitées, le Rapporteur spécial s'interroge sur la possibilité d'utiliser le troisième programme d'investissements d'avenir, annoncé par le Président de la République, pour reprendre le transfert de la propriété de leurs biens immobiliers à certaines universités.

4. Les subventions aux établissements d'enseignement privés

À la rentrée de septembre 2014, les établissements d'enseignement supérieur privés ayant signé un contrat avec l'État accueillaient 81 480 étudiants, soit 3 % des effectifs de l'enseignement supérieur. D'après les informations transmises au Rapporteur spécial, la subvention de l'État représente en moyenne 7 % de leurs ressources.

L'action 04 du programme prévoit un montant de subventions à destination de ces établissements de 78,9 millions d'euros pour 2016, stable par rapport à 2015. Le Rapporteur spécial, qui avait exprimé l'an dernier un souhait de visibilité sur l'évolution de ces dotations, salue cette stabilisation bienvenue, qui fait suite à trois années consécutives de baisses, elles-mêmes précédées, il faut le rappeler, de fortes hausses entre 2005 et 2011.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT AUX ÉTABLISSEMENTS PRIVÉS (HORS SOUTIEN À LA FORMATION INITIALE DES ENSEIGNANTS)

Années d'exécution	Montant des subventions (en millions d'euros)	Évolution des subventions	Évolution des effectifs étudiants concernés
2004	39,3		
2005	44,4	+ 12,95 %	+ 10 %
2006	49,8	+ 12,31 %	- 1 %
2007	56	+ 12,49 %	+ 4,4 %
2008	59,4	+ 5,96 %	+ 4,2 %
2009	62	+ 4,22 %	+ 7,5 %
2010	75,8	+ 22,21 %	+ 5,3 %
2011	81,3	+ 7,32 %	+ 10,7 %
2012	80,6	- 0,94 %	+ 11,7 %
2013	70	- 13,1 %	+ 2,8 %
2014	64,7	- 7,56 %	+ 4,7 %

Source : Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, L'enseignement supérieur privé : propositions pour un nouveau mode de relations avec l'État, juin 2015.

Hors soutien à la formation initiale des enseignants (10 millions d'euros), ces crédits sont destinés à accompagner les établissements d'enseignement privés dans la démarche de contractualisation avec le ministère (68,9 millions d'euros).

Lors de leur audition, les représentants de l'enseignement supérieur privé à but non lucratif, tout en se félicitant d'évolutions positives dans leurs relations de travail avec le ministère, ont attiré l'attention du Rapporteur spécial sur la fragilisation de certains établissements du fait des baisses de subventions de l'État et de la réforme de la taxe professionnelle ⁽¹⁾, dans un contexte de hausse des effectifs.

Le projet annuel de performances précise que le dispositif global de financement de ces établissements sera réexaminé dans le cadre de la mise en place de la nouvelle qualification d'établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG) instaurée par la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. À terme, seuls les établissements privés bénéficiant de cette qualification, qui répondent ainsi aux missions de service public de l'enseignement supérieur et obéissent aux règles de non lucrativité et d'indépendance de gestion, signeront un contrat avec le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et bénéficieront des moyens relevant du programme 150. Le Rapporteur spécial souscrit à cette démarche et considérerait comme légitime que les exigences accrues à l'égard de ces établissements se traduisent par une meilleure visibilité sur les financements qu'ils peuvent attendre de l'État.

Rappelons à cet égard que l'article D. 732-3 du code de l'éducation dispose que « *le contrat pluriannuel conclu par l'État avec un établissement d'enseignement supérieur privé qualifié d'intérêt général détermine, sous réserve du respect des lois de finances, les modalités de soutien de l'État et les engagements de l'établissement en contrepartie* ».

(1) Ils estiment que les fonds issus de la taxe d'apprentissage baisseront de 20 à 30 % dès 2016.

II. LA SITUATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

À la suite de la mise en œuvre du principe de l'autonomie financière des universités et de leur passage aux responsabilités et compétences élargies, plusieurs établissements ont rencontré des difficultés financières. Un meilleur suivi ministériel et des efforts de maîtrise des dépenses de la part des universités concernées ont permis de constater une amélioration en 2013, qui se poursuit en 2014, mais avec des situations contrastées.

A. L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION GLOBALE SE POURSUIT

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

Au niveau ministériel, un dispositif formalisé de « *suivi, d'alerte et d'accompagnement* » a été lancé à la rentrée 2012. Il vise à :

- améliorer le suivi de la situation financière de l'ensemble des établissements ;
- anticiper les difficultés et détecter les risques ;
- remédier aux situations susceptibles de mettre en péril l'équilibre économique de l'établissement.

Le décret n° 2014-604 du 6 juin 2014 relatif au budget et au régime financier des établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche a instauré de nouvelles règles en cas de constatation d'un déficit. Il a mis en place un dispositif d'accompagnement gradué des établissements en difficulté dès la constatation d'un premier déficit.

Dès le constat de la première perte au niveau du compte de résultat, l'établissement doit présenter au conseil d'administration une délibération déterminant les conditions de retour à l'équilibre, sans attendre le budget initial de l'année suivante. Cette délibération est soumise à l'avis préalable du recteur.

Dans les cas de double déficit, les compétences budgétaires du conseil d'administration sont maintenues, sous réserve de l'avis conforme du recteur sur un plan de rétablissement de l'équilibre financier. À défaut de vote du conseil d'administration conforme à l'avis, le recteur arrête le budget.

Dans leur rapport de mars 2015 sur la situation financière des universités, les inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche notaient que de 2011 à 2013 la situation financière des universités s'était améliorée, ce dont témoignent l'amélioration du résultat consolidé, qui passe de 94 millions d'euros en 2011 à 189 millions d'euros en

2013, et la progression de la capacité d'autofinancement, de 323 à 438 millions d'euros.

La Cour des comptes souligne aussi cette amélioration, qu'elle attribue à une amélioration de la qualité de la gestion des établissements, après une phase d'apprentissage parfois difficile ⁽¹⁾.

D'après les informations transmises par le ministère au Rapporteur spécial, l'amélioration globale de la situation financière des universités s'est poursuivie en 2014. À périmètre constant, le résultat cumulé des universités s'est établi à 189 millions d'euros (+ 2 % par rapport à 2013) et leur fonds de roulement à 1,4 milliard d'euros (+ 5 % par rapport à 2013). La capacité d'autofinancement cumulée des universités a observé pour sa part un recul de 3 % sur la même période.

Les fonds de roulements des universités ont suivi l'évolution suivante depuis 2010 :

(en milliers d'euros)

	Compte financier 2010	Compte financier 2011	Compte financier 2012	Compte financier 2013	Compte financier 2014
Fonds de roulement	1 544 757	1 337 090	1 285 454	1 341 887	1 410 718
Variation N/N-1		- 13 %	- 4 %	+ 4 %	+ 5 %
Variation 2014/2010	- 9 %				

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

Ces évolutions globales cachent des disparités importantes et certains établissements doivent impérativement reconstituer leurs réserves dans les années à venir.

En 2014, dix-sept universités présentaient un fonds de roulement inférieur au seuil prudentiel de trente jours de fonctionnement, dont six inférieur à quinze jours de dépenses donnant lieu à décaissement.

(1) *Cour des comptes, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, juin 2015.*

La mobilisation des fonds de roulement des opérateurs du programme 150 décidée pour 2015

Dans le cadre de la loi de finances pour 2015, la mobilisation d'une partie du fonds de roulement de certains établissements d'enseignement supérieur a été décidée, à hauteur de 100 millions d'euros, dans le cadre de leur contribution au redressement des finances publiques. Cette opération a participé au financement de la moitié des mesures nouvelles prévues pour l'ensemble des établissements : création de 1 000 postes supplémentaires, prise en compte de l'augmentation des dépenses de rémunération (GVT), compensation boursière et mesures catégorielles au profit des agents des catégories B et C.

Concrètement, l'opération se déroule de la manière suivante :

- la subvention pour charges de service public versée par l'État est diminuée du montant correspondant à la mobilisation du fonds de roulement ;
- cette opération peut faire apparaître un déficit de la section de fonctionnement. Comme le prévoit l'article R. 719-61 du code de l'éducation, le recteur autorise une mobilisation du fonds de roulement à hauteur du montant de la diminution de la subvention pour charges de service public.

Le Rapporteur spécial souhaite rappeler la méthode suivie pour répartir cet effort sur des critères objectifs et préserver les capacités d'investissement des établissements concernés.

La méthode retenue a visé à préserver au maximum les capacités d'investissement des opérateurs, en mobilisant uniquement les fonds de roulement dont le montant était supérieur à deux fois le seuil prudentiel ; le seuil de mobilisation a été porté à 65 jours pour les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et à 130 jours pour les établissements n'ayant pas accédé aux responsabilités et compétences élargies.

La méthode élaborée par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche pour déterminer la part mobilisable des fonds de roulement a consisté en une analyse des éléments suivants :

- provisions réglementaires (pour passifs sociaux et pour risques divers) ;
- emprunts et dettes ;
- restes à réaliser sur contrats de recherche ;
- restes à réaliser sur programme d'investissement ;
- excédents relatifs à la formation continue ;
- fonds de roulement appartenant à des structures comptables autonomes ;
- créances supérieures à deux ans non provisionnées.

La soustraction de ces éléments du fonds de roulement net comptable permet de déterminer la part du fonds de roulement qui est mobilisable.

La répartition de la mobilisation sur les fonds de roulement pour 2015 est la suivante :

- universités : 61 669 565 euros ;
- écoles et formations d'ingénieurs : 23 452 814 euros ;
- autres établissements : 11 538 714 euros.

Les chancelleries vont elles aussi faire l'objet d'une mobilisation de leur fonds de roulement pour contribuer à l'objectif de 100 millions d'euros.

Il faut souligner que, après la mobilisation du fonds de roulement, les établissements concernés disposent toujours de plus de 65 jours de fonds de roulement (plus de 130 jours pour les établissements non RCE), puisque seule une fraction du fonds de roulement dépassant ce seuil a été mobilisée. Cette fraction est de 85 % pour les universités et autres établissements et de 55 % pour les écoles d'ingénieurs.

La réduction du nombre d'université en situation de déficit se confirme. Au vu de leurs comptes financiers ⁽¹⁾, sept universités sont déficitaires en 2014, alors qu'elles étaient neuf en 2013 et seize en 2012. Il s'agit des universités Clermont-Ferrand 2 - Blaise Pascal, Grenoble 1 - Joseph Fourier, Lille 1 - Sciences technologies, Marne-la-Vallée, Pau - Pays de l'Adour, Reims - Champagne Ardenne et Toulouse 3 - Paul Sabatier.

Parmi celles-ci, trois présentent un double déficit en 2013 et 2014, alors qu'elles étaient sept sur les exercices 2012 et 2013 : Clermont-Ferrand 2 - Blaise Pascal, Grenoble 1 - Joseph Fourier et Marne-la-Vallée. Cette dernière présente même un triple déficit en 2012, 2013 et 2014.

Lors de leur audition, les représentants de la Conférence des présidents d'université (CPU) ont souligné que l'amélioration de la situation financière globale des universités résultait pour partie du report d'investissements et du gel de création de postes d'enseignants. La mission des inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche relevait également des points de fragilité : la dépendance des universités aux subventions d'exploitation reste très marquée et la progression des charges de personnel limite de plus en plus leurs marges de manœuvre, ce qui se traduit notamment par une réduction des efforts d'entretien du patrimoine immobilier.

B. DES RESSOURCES PROPRES LIMITÉES

D'après les chiffres de la Cour des comptes, la subvention d'exploitation de l'État, de loin la ressource la plus importante des universités, représente 82 % de leurs produits d'exploitation. Ainsi, en 2014, d'après le rapport annuel de performances pour 2014, les ressources propres des universités se sont élevées en 2014 à 2,37 milliards d'euros, sur un total de recettes de 13,54 milliards d'euros.

À la subvention de l'État s'ajoutent d'autres ressources publiques, en particulier les subventions d'autres collectivités publiques que l'État, les financements de l'Agence nationale de la recherche et les investissements d'avenir.

(1) Le compte financier 2014 de l'Université des Antilles n'a pas encore été présenté en conseil d'administration.

Les ressources d'origine privée ou européenne sont à l'heure actuelle plus limitées. Outre les prestations et contrats de recherche, les ressources propres des universités comprennent les droits d'inscription et les ressources provenant du monde économique, telles que la formation continue, les prestations de service et la taxe d'apprentissage. Les analyses de la Cour des comptes sur la période 2008-2014 montrent une progression de ces ressources en valeur absolue, mais leur part dans les financements reste faible (7,1 % hors recherche en 2014).

Les produits issus des droits d'inscription représentent 2,4 % du total des ressources des universités en 2014 et 34 % de leurs ressources propres. S'ils progressent sous l'effet de l'augmentation des effectifs étudiants, la croissance des recettes générées par les inscriptions des étudiants aux diplômes nationaux, dont les droits de scolarité sont fixés par arrêté ⁽¹⁾, est sensiblement plus lente que celle des formations dont les tarifs sont fixés par les universités. Le Gouvernement ayant fait le choix de geler les droits d'inscription pour préserver le pouvoir d'achat des étudiants, les marges de progression en la matière sont limitées.

Les produits issus de la taxe d'apprentissage atteignaient pour leur part 150 millions d'euros en 2014 ; la réforme intervenue en 2014 rend incertaine l'évolution de cette ressource pour les universités.

Pour ce qui concerne les activités de formation continue, de 2001 à 2012, les recettes de la formation continue dans les universités sont passées de 165 à 232 millions d'euros (en euros constants) ⁽²⁾. Il est intéressant de relever que, alors qu'ils étaient à des niveaux similaires en 2001, les fonds en provenance des entreprises et des organismes paritaires collecteurs de la taxe d'apprentissage ont augmenté de 62 % sur la période, alors que les fonds publics baissaient de 22 %. En 2012, la contribution des entreprises était deux fois plus importante que celle du secteur public.

La Cour des comptes relève que la ressource nette dégagée par ces activités « *n'est pas précisément connue mais est sensiblement inférieure aux recettes brutes constatées dans les comptes financiers* » ⁽³⁾ car elles génèrent des coûts de personnel et de structure qu'il conviendrait de leur rattacher. Elle estime certain que, rapportée au budget des universités, la ressource nette supplémentaire dégagée reste très modeste.

D'après les informations fournies au Rapporteur spécial lors de ses auditions, le ministère a engagé un travail avec les établissements sur la connaissance des coûts, pour les aider à facturer leurs prestations de formation continue. Il les incite également à développer la formation continue via le modèle

(1) L'arrêté du 7 juillet 2015 fixant les taux des droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur maintient les droits d'inscription à 184 euros en licence, 256 euros en master et 391 euros en doctorat.

(2) Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance, Note d'information n° 30 – Douze ans de formation continue universitaire de 2001 à 2012, septembre 2015.

(3) Cour des comptes, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, juin 2015.

d'allocation des moyens ; le système « MODAL », qui ne concerne pour l'heure que les écoles d'ingénieurs, comporte ainsi un indicateur d'incitation au développement de la formation continue. Dans le cadre du dialogue contractuel avec les établissements, le ministère insiste enfin particulièrement sur le développement de la formation continue.

La part de marché des universités dans la formation continue est faible ⁽¹⁾ et inégalement répartie puisqu'un quart des universités réalise la moitié de l'activité de formation continue de l'enseignement supérieur. Des marges de progression existent donc dans ce domaine et le Rapporteur spécial partage pleinement l'objectif du Gouvernement d'augmenter la part des universités sur le marché de la formation professionnelle.

Il ne faut cependant pas méconnaître les difficultés que les universités rencontrent pour développer cette activité, *a fortiori* dans un contexte d'augmentation du nombre d'étudiants en formation initiale et de maîtrise de la masse salariale.

Lors de leur audition, les représentants de la CPU ont souligné que, dans le secteur de formation continue, la concurrence avec le secteur privé était très forte pour les formations les plus rentables et qu'il s'agissait d'un métier différent de la formation initiale, pour laquelle l'expertise des universités est reconnue.

La mission des inspections générales des finances et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sur la situation financière des universités a relevé plusieurs freins au développement de l'activité de formation continue, comme les difficultés à proposer une offre de formation plus modulaire et plus flexible, mieux à même de faciliter l'accueil du public de la formation continue, les contraintes qui pèsent sur les modalités de comptabilisation des services d'enseignement et la mauvaise prise en compte de cette activité dans la carrière des enseignants-chercheurs. Elle a par ailleurs proposé une modification de l'article D. 714-65 du code de l'éducation pour supprimer l'obligation de réaffectation des excédents de la formation continue à cette seule activité.

Pour dégager des ressources supplémentaires pour le financement de l'enseignement supérieur et de la recherche, les syndicats rencontrés par le Rapporteur spécial (UNEF et SNESUP) ont pour leur part réclamé une réforme du crédit impôt recherche, dont ils dénoncent les effets d'aubaine. Cela irait toutefois à l'encontre de la volonté de la majorité de conserver une certaine stabilité à ce dispositif jusqu'à la fin de la législature.

(1) Moins de 2 % du chiffre d'affaires en 2012 d'après le rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche de juillet 2014 sur l'implication des universités dans la formation tout au long de la vie.

III. LE PROGRAMME 231 : VIE ÉTUDIANTE

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

Pour 2016, le programme est doté de 2,54 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 2,49 en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement augmentent de 36 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2015 (+ 1,4 %), tandis que les crédits de paiement baissent légèrement, de 12 millions d'euros (– 0,5 %).

PRÉSENTATION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

(en euros)

Actions	LFI 2015		PAP 2016		Évolution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
01 Aides directes	2 075 940 735	2 075 940 735	2 114 680 638	2 114 680 638	+ 1,9 %	+ 1,9 %
02 Aides indirectes	275 980 387	268 405 387	274 980 387	219 855 387	– 0,4 %	– 18,1 %
03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	62 406 927	62 406 927	60 468 212	60 468 212	– 3,1 %	– 3,1 %
04 Pilotage et animation du programme	91 344 224	91 344 224	91 514 224	91 514 224	+ 0,2 %	+ 0,2 %
Total	2 505 672 273	2 498 097 273	2 541 643 461	2 486 518 461	+ 1,4 %	– 0,5 %

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Après les hausses de crédits des trois années précédentes, il faut souligner que les autorisations d'engagement continuent à progresser, et que la légère contraction des crédits de paiement n'affecte pas les aides aux étudiants, les aides directes augmentant même de 1,9 %.

La baisse des crédits de paiement est en effet concentrée sur les dotations en fonds propres du réseau des œuvres universitaires et scolaires, qui baissent de 50 millions d'euros par rapport à 2015. Les subventions allouées aux établissements d'enseignement supérieur et aux autres acteurs au titre de l'action 03 *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* diminuent également, mais dans des proportions moindres (1,9 million d'euros).

Ventilation des crédits de paiement par bénéficiaire

La déclinaison par actions du programme 231 ne rend pas compte de l'allocation du budget consacré à la vie étudiante par bénéficiaire. Ainsi, les montants alloués au réseau des œuvres universitaires (CNOUS et CROUS) sont répartis entre les quatre actions du programme.

Comme l'an dernier, le Rapporteur spécial a reconstitué une ventilation des crédits du programme par bénéficiaire. Sur les 2 487 millions d'euros demandés pour 2016, sont prévus :

- **2 086** millions d'euros à destination directe des étudiants (actions 01) ;
- **320,2** millions d'euros pour le réseau des œuvres universitaires (actions 01, 02, 03 et 04) ;
- **23,8** millions d'euros pour les mesures d'accompagnement des étudiants handicapés et de mise en accessibilité dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que dans les restaurants et résidences universitaires (action 03) ;
- **22,2** millions d'euros pour les établissements d'enseignement supérieur (action 03) ;
- **15,4** millions d'euros pour les dépenses d'investissement de l'État pour l'immobilier universitaire dans le cadre des contrats de plan État-régions (action 02) ;
- **14,2** millions d'euros de transferts à diverses collectivités (actions 02 et 03), dont 5,4 millions d'euros à la Cité internationale universitaire de Paris, 4,7 millions d'euros à la Fédération française du sport universitaire (FFSU) et 3,5 millions d'euros à des associations étudiantes ;
- **2,6** millions d'euros au titre des accidents du travail des étudiants en stage (action 03) ;
- **2** millions d'euros pour le financement du fonds de garantie des prêts étudiants (action 01) ;
- **0,5** million d'euros pour le dispositif des « cordées de la réussite » (action 03).

1. Les aides directes aux étudiants

Les aides directes aux étudiants sont constituées des bourses sur critères sociaux (1,96 milliard d'euros), de l'aide au mérite (50,9 millions d'euros), de l'aide à la mobilité internationale (25,7 millions d'euros) et des aides spécifiques (48,8 millions d'euros).

Les bourses sur critères sociaux constituent l'essentiel des aides directes versées aux étudiants. Elles représentent près de 79 % des crédits du programme 231 pour 2016.

a. Les bourses sur critères sociaux

Les bourses sur critères sociaux constituent le socle du dispositif des aides aux étudiants, principalement fondé sur une logique de complémentarité avec l'aide que la famille est en mesure d'apporter à l'étudiant. Elles sont attribuées en fonction, d'une part, des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal

appréciées en fonction d'un barème national, et, d'autre part, de points de charge dont les critères d'attribution sont l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et le nombre d'enfants à charge.

Depuis la rentrée 2013, les bourses sur critères sociaux ont fait l'objet d'une réforme en deux phases.

La première phase, en 2013, a constitué à créer deux nouveaux échelons de bourse pour apporter une aide supplémentaire aux étudiants issus des classes moyennes aux revenus modestes, qui relevaient de l'échelon 0, et aux étudiants les plus modestes, qui relevaient de l'échelon 6 :

– l'échelon 0 *bis* a permis à 55 000 boursiers précédemment à l'échelon 0 (qui ne donne pas droit à une aide, mais à une exonération des droits d'inscription) de bénéficier d'une aide de 1 000 euros pour l'année ;

– l'échelon 7 a permis à 37 700 étudiants, les plus modestes de l'échelon 6, de bénéficier d'une bourse de 5 500 euros.

La réforme s'est poursuivie à la rentrée 2014, en direction des étudiants des classes moyennes aux revenus modestes, avec l'extension du bénéfice de l'échelon 0 *bis* à 77 500 étudiants supplémentaires. Au total, ce sont donc plus de 132 500 étudiants qui ont bénéficié de ce nouvel échelon de bourse.

Le nombre d'étudiants boursiers prévu pour l'année 2015-2016 s'élève à plus de 666 000, soit un étudiant sur quatre. Il a augmenté de plus de 5 % depuis 2012.

Après des revalorisations de 2,1 % à la rentrée 2012, 0,8 % à la rentrée 2013 et 0,7 % à la rentrée 2014, les bourses sur critères sociaux ont été revalorisées à la rentrée 2015 de 0,1 %, le niveau d'inflation constaté.

Pour 2016, le projet de loi de finances prévoit 1,96 milliard d'euros pour les bourses sur critères sociaux. Ce montant est calculé à partir d'une évaluation du nombre de boursiers à la rentrée de 2015 et à celle de 2016. Pour le premier semestre 2016 (1,2 milliard d'euros), l'effectif prévisionnel des étudiants bénéficiant d'une aide est de 666 145. Pour le premier semestre de l'année universitaire 2016-2017 (760 millions d'euros), il est prévu une augmentation de 1,4 % des effectifs boursiers et une revalorisation des taux des bourses de 1 % pour tenir compte de l'inflation.

MONTANT ANNUEL DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX ET EFFECTIFS CONCERNÉS

Échelon	Montant annuel sur dix mois (en euros)	Effectif prévisionnel de boursiers
Échelon 0	Exonération des droits d'inscription et de sécurité sociale	23 132
Échelon 0 bis	1 008	153 876
Échelon 1	1 667	104 832
Échelon 2	2 510	55 263
Échelon 3	3 215	55 799
Échelon 4	3 920	53 041
Échelon 5	4 500	96 872
Échelon 6	4 773	82 967
Échelon 7	5 545	40 363

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Dans son rapport public annuel 2015, la Cour des comptes relève que le contrôle de l'assiduité des étudiants boursiers, qui est la contrepartie du bénéfice des bourses, est hétérogène en fonction des établissements, et parfois même au sein d'un même établissement. Cette situation introduit une inégalité de traitement entre les boursiers et encourage les fraudes. La Cour estime que « *en l'absence de contrôle sérieux de la part des établissements, le ministère ne peut pas évaluer la proportion d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur dans le seul but de bénéficier d'une bourse* ».

Dans sa réponse à la Cour, la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche signale qu'elle a demandé la mise en place d'un contrôle de l'inscription pédagogique des étudiants en début de premier semestre, afin que le paiement de la bourse de tout étudiant n'ayant pas procédé à son inscription à la date la plus pertinente en fonction des pratiques des établissements soit immédiatement suspendu. Il s'agit de limiter les paiements indus et les ordres de reversement portant sur plusieurs mensualités.

Lors des auditions, il a été indiqué au Rapporteur spécial que les présidents d'universités étaient mobilisés sur la question depuis quelques années et que des progrès étaient enregistrés dans le contrôle d'assiduité. Le recouvrement des bourses indûment perçues soulève en revanche encore des difficultés.

b. Les aides au mérite

L'an dernier, le Gouvernement avait prévu de supprimer l'aide au mérite et de ne l'attribuer qu'aux seuls étudiants en licence et en *master* déjà bénéficiaires de cette aide l'année précédente.

Cependant, le 17 octobre 2014, le juge des référés du Conseil d'État a suspendu l'exécution de la circulaire du 2 juillet 2014 de la ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche en tant qu'elle

supprimait l'aide au mérite pour les étudiants qui ne bénéficiaient pas de cette aide pendant l'année universitaire 2013-2014. Il a considéré qu'il existait un doute sérieux sur la légalité de la circulaire contestée, l'article 1^{er} du décret n° 2008-974 du 18 septembre 2008, qui crée les aides au mérite et habilite le ministre chargé de l'enseignement supérieur à en fixer les conditions d'attribution, ne lui permettant pas d'en décider la suppression.

Du fait du rétablissement tardif de cette aide pour l'année universitaire 2014-2015, la plupart des aides n'ont pas pu être payées sur la fin de l'exercice 2014 pour les étudiants boursiers éligibles entrant en licence 1 ou *master* 1. Cela a entraîné un report de charge de plus de 10 millions d'euros qui pèse sur l'exécution du programme en 2015. Le Rapporteur spécial avait relevé, dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015, que « *l'enveloppe allouée aux aides au mérite dans le projet de loi de finances était sans doute sous-évaluée puisqu'il était prévu une économie de 14 millions d'euros au titre de leur suppression* ».

À la suite de la décision du Conseil d'État, le dispositif des aides au mérite a fait l'objet d'une réforme applicable à la rentrée universitaire 2015-2016⁽¹⁾. Il existe désormais deux régimes différents :

– les étudiants boursiers bénéficiaires de l'aide au mérite en 2014-2015, et qui sont toujours éligibles à une bourse sur critères sociaux et inscrits dans le même cycle d'études, continuent à bénéficier d'une aide annuelle de 1 800 euros en 2015-2016, dans le cadre du nombre maximum de droits ouverts au titre de chaque cycle (licence et *master*) ;

– les étudiants ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat en 2015 et bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux bénéficieront d'une aide annuelle de 900 euros, versée pendant tout le cycle de licence sous réserve de progression dans les études.

Les crédits inscrits en loi de finances pour 2016 s'élèvent à 50,92 millions d'euros (contre 28,1 prévus en 2015 du fait de la suppression envisagée). Ils tiennent compte de la réforme mise en œuvre à la rentrée 2015 et permettront d'attribuer environ 35 000 aides au mérite.

c. Les aides à la mobilité internationale

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

(1) Arrêté du 11 mai 2015 portant sur le montant des aides au mérite pour l'année universitaire 2015-2016.

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

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

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit une enveloppe de 25,7 millions d'euros pour ce dispositif, ce qui permettra de délivrer 64 250 mensualités.

En 2013-2014, dernière année pour laquelle le ministère dispose de données complètes, 130 établissements d'enseignement supérieur ont reçu un contingent de mensualités d'aides à la mobilité internationale. Sur les 57 015 étudiants qui ont effectué un séjour à l'étranger au cours de cette année, 13 829, soit 24 %, ont bénéficié d'une aide à la mobilité internationale.

d. Les aides spécifiques

Le Fonds national d'aide d'urgence (FNAU) mis en place en septembre 2008 est devenu en octobre 2014 le dispositif des aides spécifiques⁽¹⁾. Ce dispositif, géré par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), est destiné à aider les étudiants qui rencontrent des difficultés particulières au cours de l'année universitaire auxquelles ne peut répondre le système de bourses sur critères sociaux. L'aide d'urgence peut être ponctuelle, en cas de difficultés passagères, ou annuelle, en cas de difficultés pérennes (rupture familiale, etc.).

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit des crédits à hauteur de 48,78 millions d'euros pour les aides spécifiques.

i. L'aide ponctuelle

L'aide ponctuelle, dont le montant est plafonné au montant annuel de l'échelon 1 des bourses sur critères sociaux (1 667 euros), peut être cumulée avec une bourse ou avec une allocation annuelle. L'aide ponctuelle, qui représente environ 26 % des crédits consacrés aux aides spécifiques, peut être sollicitée plusieurs fois dans l'année, mais le montant cumulé des aides accordées ne peut excéder deux fois le montant annuel de l'échelon 1.

En 2014, le nombre d'étudiants ayant bénéficié d'une aide d'urgence ponctuelle (39 691 étudiants, pour 66 434 aides accordées) est en légère progression par rapport à 2013 (207 bénéficiaires de plus), mais le nombre d'aides accordées (66 434) augmente de 16,5 % par rapport à 2013.

(1) Circulaire n° 2014-0016 du 8 octobre 2014.

Parmi les bénéficiaires, 65 % sont boursiers en 2014, contre 68,3 % en 2013 et 72 % en 2012. Le nombre de bénéficiaires non-boursiers de l'aide d'urgence ponctuelle est donc en hausse sensible pour la deuxième année consécutive. Parmi les 47 041 demandeurs d'une aide d'urgence en 2014, les étudiants non-boursiers sont majoritaires, à 56 %. Les principaux motifs de demande d'aide sont l'aide alimentaire (37 %) et le logement (33 %).

Les étudiants étrangers représentent 40 % des étudiants bénéficiaires de cette aide en 2014 ; ils sont pour la plupart non-boursiers.

ii. L'aide annuelle

Le montant de l'allocation annuelle correspond à l'un des échelons des bourses sur critères sociaux⁽¹⁾. Elle équivaut à un droit à bourse et donne droit à l'exonération des droits de scolarité à l'université et de cotisations de sécurité sociale étudiante. Contrairement aux aides ponctuelles, les aides annuelles ne sont pas cumulables avec une bourse sur critères sociaux.

En 2014-2015, un contingent de 1 000 allocations annuelles d'un montant compris entre 4 000 et 5 000 euros s'est ajouté aux 1 000 allocations mises en place en 2013 pour des jeunes en situation d'autonomie avérée. Au total, 5 326 allocations annuelles ont été accordées pendant l'année universitaire 2014-2015 ; les cinq CROUS en ayant accordé le plus sont Lille (687), Paris (361), Bordeaux (348), Toulouse (299) et Amiens (258).

Les principaux motifs d'attribution de cette aide sont la rupture familiale (48 %), l'indépendance avérée (26 %) et la reprise d'études (6 %). Lors de son audition, le directeur du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a précisé que les cas de rupture familiale étaient en augmentation et qu'ils avaient le plus souvent pour origine l'orientation sexuelle de l'étudiant ou le choix de ses études.

e. Les prêts garantis par l'État

Le dispositif des aides directes aux étudiants est complété depuis septembre 2008 par un système de prêts garantis par l'État, d'un montant maximal de 15 000 euros, ouverts à tous les étudiants sans conditions de ressources. Ils sont ainsi dispensés de caution bancaire et familiale.

Le risque de défaillance est garanti par l'État à hauteur de 70 % *via* le financement d'un fonds de garantie géré par Bpifrance. 2 millions d'euros sont inscrits à cette fin dans le projet de loi de finances pour 2016.

Au 18 août 2015, 49 971 prêts ont été accordés, pour un montant total de près de 414,9 millions d'euros, soit un montant moyen de plus de 8 300 euros.

(1) La répartition par échelon des bénéficiaires d'une allocation annuelle en 2014-2015 est la suivante : échelon 0 bis (1,5 %), échelon 1 (2,6 %), échelon 2 (7,2 %), échelon 3 (9,5 %), échelon 4 (10,0 %), échelon 5 (12,0 %), échelon 6 (20,7 %) et échelon 7 (36,5%).

La caution locative étudiante

Autre forme d'aide indirecte de l'État, la caution locative étudiante (Clé) a été généralisée à la rentrée universitaire 2014-2015 après avoir été expérimentée l'année précédente. Gérée par les CROUS, elle permet d'aider les étudiants dépourvus de garant personnel à accéder à un logement dans le parc locatif privé. Une étude de l'Observatoire de la vie étudiante a montré que 16,5 % des étudiants indiquaient avoir eu des difficultés à trouver un logement sans garant.

Le fonds de garantie mutualiste est abondé par l'État (300 000 euros), la Caisse des dépôts et consignations (300 000 euros), la participation des régions souhaitant s'associer au dispositif (100 000 euros par région) et les cotisations versées par les étudiants (1,5 % du montant du loyer mensuel).

Entre la mise en place du dispositif et la fin août 2015, près de 7 100 cautions ont été validées, dont 4 600 concernent des locations qui sont toujours en cours. Le dispositif n'est pas encore suffisamment connu des étudiants et des bailleurs privés.

2. Les crédits destinés au réseau des œuvres universitaires et scolaires

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

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

CRÉDITS ATTRIBUÉS AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES EN 2016

(en millions d'euros)

	Titre 3 Subvention pour charges de service public	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dotations en fonds propres	Total par action
01 Aides directes	26,99	48,78		75,77
02 Aides indirectes	155,93		92,59 (AE) 42,59 (CP)	248,5 (AE) 198,5 (CP)
03 Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	3,2			3,2
04 Pilotage et animation du programme	88,88		2,63	91,51
Total par titre	275	48,78	95,22 (AE) 45,22 (CP)	419 (AE) 369 (CP)

Source : projet annuel de performances pour 2016.

Au total, le programme 231 prévoit environ 370 millions d'euros en autorisations d'engagement et 320 en crédits de paiement à destination du réseau, si l'on fait abstraction des 48,8 millions d'euros liés à la gestion des aides spécifiques.

Les subventions pour charges de service public sont en baisse, de 830 000 euros, conformément au triennal, par rapport à la loi de finances pour 2015. Elles sont destinées à couvrir les dépenses de fonctionnement et la rémunération des personnels du réseau. Un renforcement de la politique de maîtrise des coûts, notamment par la mutualisation des achats, et des efforts de productivité importants ont permis au réseau, avec une subvention orientée à la baisse, de remplir de plus en plus de missions (suivi d'un nombre de boursiers plus important, mise en place de la caution locative étudiante, etc.)

Le plafond d'emploi de l'opérateur est fixé pour 2016 à 12 716 ETPT, sans changement par rapport à 2015. Dans son budget initial pour 2015, les dépenses relatives à la masse salariale étaient évaluées à 452,28 millions d'euros.

Outre la rémunération des personnels chargés de la gestion du dossier social étudiant (26,99 millions d'euros) et les activités liées à la santé, au sport et à la culture (3,2 millions d'euros), ces crédits financent la rémunération des personnels administratifs et le fonctionnement du réseau (88,88 millions d'euros) et surtout les dépenses relatives à la gestion du logement et de la restauration universitaires (155,93 millions d'euros).

C'est à ce dernier domaine que sont consacrées les dotations en fonds propres du réseau. Si les autorisations d'engagement en la matière restent stables par rapport à la loi de finances pour 2015, à 92,6 millions d'euros, ce qui permet de maintenir la capacité d'investissement du réseau, les crédits de paiement sont réduits à 42,6 millions d'euros, soit 50 de moins qu'en 2015. D'après le projet annuel de performances, cette diminution des crédits de paiement résulte d'une évaluation, d'une part, des besoins de décaissements au regard de l'exécution pluriannuelle des opérations immobilières et, d'autre part, des capacités du réseau en termes de trésorerie mobilisable.

Lors de son audition, le directeur du CNOUS a attiré l'attention du Rapporteur spécial sur les difficultés soulevées par cette diminution des crédits de paiement. Le réseau ne dispose pas d'une trésorerie pilotée au niveau national ; il comprend vingt-neuf établissements publics administratifs distincts (vingt-huit CROUS et le CNOUS) qui disposent de vingt-neuf trésoreries autonomes. Si le CNOUS répartit la subvention de fonctionnement entre les CROUS, il ne peut pas opérer de prélèvements sur la trésorerie d'un centre régional. Or, comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport annuel pour 2015, les situations financières des CROUS sont très disparates ; quelques établissements sont dans une situation financière confortable, mais d'autres n'ont pas de capacité d'autofinancement. Les plus importantes subventions d'investissement que le CNOUS a prévu d'attribuer en 2016 financent des opérations déjà lancées dans

des CROUS à trésorerie faible. Le Rapporteur spécial attire l'attention du Gouvernement sur cette difficulté, afin que des solutions soient trouvées pour que la mise en œuvre de la mesure envisagée ne se traduise pas par des abandons d'opérations d'investissement qui pourraient obérer la capacité du réseau à apporter sa contribution à la réussite du plan de construction de 40 000 logements.

L'état d'avancement du programme de construction de 40 000 logements en cinq ans

Pour permettre au plus grand nombre d'étudiants qui en font la demande d'accéder à un hébergement de qualité à un moindre coût, le Gouvernement a engagé un plan pluriannuel pour le logement étudiant, qui vise à l'ouverture de 40 000 places nouvelles sur cinq ans, en priorité à proximité des zones où le déséquilibre entre l'offre et la demande est le plus fort.

Trois contingents sont pris en compte pour le calcul du nombre de places créées : les logements construits ou gérés par les CROUS, les logements construits par les organismes HLM et gérés en régie ou par des associations et les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés. Ces opérations bénéficient dans une large mesure des prêts aidés de l'État, tels que le prêt locatif social et le prêt locatif à usage social. Les collectivités territoriales peuvent apporter leur concours sur le foncier ou sur le financement des opérations.

11 912 places (dont 6 459 gérées par les CROUS) ont déjà été livrées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2014 ; 8 810 places supplémentaires devraient être livrées en 2015. Au 31 décembre 2015, la moitié des objectifs du plan serait ainsi réalisée.

Au total, ce sont 42 500 places qui sont prévues d'ici le 31 décembre 2017, dont près de la moitié (20 689) en Île-de-France. 36 337 places seront ouvertes sur la durée du plan dans les onze académies où les besoins sont les plus criants : Aix-Marseille, Bordeaux, Créteil, Lille, Lyon, Montpellier, Nantes, Nice, Paris, Toulouse et Versailles.

Au 31 mars 2015, la programmation des constructions sur la durée du plan 40 000 est la suivante :

2013 (réalisation)	2014 (réalisation)	2015 (prévision)	2016 (prévision)	2017 (prévision)
6 096	5 816	8 810	7 701	14 077

Les dotations en fonds propres du CNOUS comprennent en outre une enveloppe de 2,63 millions d'euros pour des dépenses liées à l'informatique et à la sécurité des locaux.

3. Les dépenses d'investissement de l'État

Les investissements du réseau des œuvres universitaires et scolaires pour le logement étudiant sont complétés par les crédits investis par l'État dans le cadre des contrats de plan État-régions 2015-2020.

À ce stade des négociations des contrats de plan État-régions pour la période 2015-2020, l'enveloppe contractualisée par l'État pour l'enseignement supérieur s'élève à 990,25 millions d'euros pour les programmes 150 et 231, dont 91,65 pour le programme 231.

Pour l'année 2016, les crédits prévus s'élèvent à 20,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 15,38 en crédits de paiement. Les autorisations d'engagement restent stables par rapport à la loi de finances pour 2015. Les crédits de paiement augmentent pour leur part de 2,5 millions d'euros et ne concernent plus que les contrats de plan État-région 2015-2020, les opérations des contrats pour la période 2007-2014 ayant été achevées.

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

L'action 03 *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* regroupe les crédits consacrés à la santé des étudiants, en particulier *via* les services universitaires ou interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), aux mesures d'accompagnement des étudiants handicapés et aux activités associatives, culturelles et sportives.

a. Les crédits reversés aux établissements d'enseignement supérieur et aux associations

- Le projet de loi de finances prévoit des crédits à hauteur de 22,15 millions d'euros en subventions pour charges de service public aux établissements d'enseignement supérieur pour financer des dépenses relatives à la santé et aux activités sportives et socioculturelles. Ces crédits sont notamment destinés au fonctionnement des services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS) mis en place par les établissements et des services universitaires d'activités physiques et sportives (SUAPS) ou bureaux des sports pour les grandes écoles.

- Le dispositif des « cordées de la réussite » bénéficie d'un financement de 500 000 euros. Il vise à favoriser l'accès à l'enseignement supérieur des élèves issus de familles modestes, qui peuvent avoir tendance à s'autocensurer alors qu'ils ont les capacités requises pour poursuivre leurs études. Ce dispositif s'appuie sur des actions de tutorat assurées par des étudiants dans le cadre de partenariats entre certains établissements d'enseignement supérieur et des établissements de l'enseignement secondaire. Pour l'année 2014-2015, 378 « cordées de la réussite » ont été recensées.

• 8,25 millions d’euros servent à financer d’autres acteurs pour l’organisation des activités associatives, culturelles et sportives. Un montant de 4,74 millions d’euros est ainsi alloué à la Fédération française du sport universitaire (FFSU), qui organise les compétitions entre les associations sportives d’établissements d’enseignement supérieur. 3,5 millions d’euros sont alloués à des associations étudiantes pour la formation des élus et le fonctionnement des associations étudiantes représentatives, la mise en œuvre de conventions signées entre le ministère et certaines associations et le soutien financier à des projets développés par des associations comme « Art+Université+Culture », le groupement étudiant national d’enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI) ou le réseau français des étudiants pour le développement durable (REFEDD).

b. Les crédits consacrés aux mesures d’accompagnement des étudiants handicapés et à la mise en accessibilité dans les établissements

Le projet de loi de finances pour 2016 prévoit 23,8 millions d’euros, sous forme de subventions pour charges de service public, pour le financement des mesures d’accompagnement des étudiants handicapés (7,5 millions d’euros) et de mise en accessibilité dans les établissements d’enseignement supérieur, ainsi que dans les restaurants et résidences universitaires des CROUS et de la Cité internationale universitaire de Paris (16,3 millions d’euros, en baisse de 1,8 million d’euros par rapport au projet de loi de finances pour 2015).

Grâce à ces aides et à l’investissement des établissements, le nombre d’étudiants en situation de handicap augmente de 14 % par an depuis 2005. En 2013-2014, ils étaient 18 200, dont 91 % à l’université (hors formations d’ingénieurs).

NOMBRE D’ÉTUDIANTS HANDICAPÉS À L’UNIVERSITÉ

Année universitaire	2004-05	2005-06	2006-07	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12	2012-13	2013-14
Nombre d’étudiants handicapés	5 930	6 348	7 261	8 462	9 291	10 814	12 373	14 321	16 567

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

La loi du 22 juillet 2013 a instauré un schéma directeur pluriannuel en matière de politique du handicap. La mise en place de ces schémas progresse, puisque, à la fin de l’année universitaire, 20 % des universités avaient adopté leur schéma directeur, contre seulement trois au début de la même année.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Najat Vallaud-Belkacem, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et de M. Thierry Mandon, secrétaire d'État chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche (voir le compte rendu de la commission élargie du 21 octobre 2015 à 9 heures⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.

*Suivant l'avis favorable de M. François André, Rapporteur spécial pour l'Enseignement supérieur et la vie étudiante, la commission **adopte** l'amendement II-50 du Gouvernement.*

*Suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux, la commission **adopte** les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur, **modifiés**.*

*

* *

(1) http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/commissions_elargies/

ANNEXE 1 : DOTATIONS 2014 DES ÉTABLISSEMENTS AYANT ACCÉDÉ AUX RESPONSABILITÉS ET COMPÉTENCES ÉLARGIES

Notifications des crédits de paiements 2014 par établissements RCE en millions d'euros			
Établissements	Notification initiale	Compléments	Notifications définitives 2014
AIX-MARSEILLE Univ	479,33	5,02	484,35
AMIENS	148,86	0,97	149,83
ANGERS	112,71	0,94	113,65
ANTILLES-GUYANE	90,59	0,67	91,26
ARTOIS	102,94	0,45	103,39
AVIGNON	45,40	0,33	45,73
BESANÇON	159,77	1,03	160,80
BORDEAUX III	72,80	1,01	73,81
BORDEAUX Univ	317,66	3,88	321,54
BREST	139,11	0,99	140,10
BRETAGNE SUD	59,07	0,15	59,22
CAEN	177,94	1,32	179,26
CERGY-PONTOISE	116,56	0,97	117,53
CHAMBÉRY	83,04	0,69	83,73
CLERMONT-FERRAND I	91,42	0,14	91,57
CLERMONT-FERRAND II	132,47	1,91	134,38
CNAM	101,42	1,78	103,20
COLLÈGE DE FRANCE	30,80	0,50	31,31
CORSE	35,25	0,34	35,59
DIJON	184,81	1,95	186,76
EC LILLE	17,31	0,20	17,51
EC LYON	24,62	0,06	24,68
EC MARSEILLE (ex EGIM)	12,88	0,34	13,22
EC NANTES	21,00	0,16	21,16
ECAM	28,59	0,57	29,16
EHES	48,50	0,24	48,75
ENI TARBES	12,82	0,11	12,93
ENS	73,94	1,41	75,35
ENS CACHAN	71,37	0,83	72,21
ENS LYON (nouveau)	100,85	1,69	102,54
ENS RENNES	15,30	0,16	15,46

ENSC MONTPELLIER	8,43	0,02	8,45
ENSC PARIS	9,46	0,09	9,56
ENSI CAEN	11,63	0,26	11,90
ENSMA POITIERS	10,71	0,01	10,72
EPHE	30,61	0,97	31,58
EVRY-VAL D'ESSONNE	65,21	0,60	65,81
GRENOBLE I	210,20	2,72	212,91
GRENOBLE II	90,79	0,98	91,77
GRENOBLE III	40,17	0,57	40,74
IFMA CLERMONT-FERRAND	7,94	1,46	9,40
INP GRENOBLE	75,27	0,42	75,69
INP TOULOUSE	54,17	2,57	56,74
INSA CENTRE VAL DE LOIRE	10,14	0,76	10,90
INSA ROUEN	22,86	0,05	22,91
INSA STRASBOURG	15,96	0,09	16,05
INSA TOULOUSE	38,49	0,28	38,77
LA REUNION	86,40	1,44	87,83
LA ROCHELLE	55,52	0,78	56,31
LE HAVRE	57,76	0,35	58,10
LE MANS	67,51	0,90	68,42
LILLE I	188,73	2,10	190,83
LILLE II	132,19	0,58	132,77
LILLE III	94,90	1,85	96,76
LIMOGES	113,11	1,78	114,89
LITTORAL	66,83	0,91	67,74
LORRAINE Univ	447,00	4,02	451,02
LYON I	284,75	2,49	287,24
LYON II	109,62	0,82	110,45
LYON III	82,02	0,53	82,55
MARNE-LA-VALLEE	70,51	0,56	71,06
MONTPELLIER I	122,34	1,68	124,02
MONTPELLIER II	158,47	2,12	160,59
MONTPELLIER III	84,94	1,91	86,85
MULHOUSE	68,87	0,53	69,40
NANTES	234,19	2,40	236,59
NICE	183,30	1,92	185,23
NIMES	13,45	0,27	13,72

NOUVELLE-CALÉDONIE	22,86	0,04	22,91
ORLÉANS	131,15	1,54	132,70
PARIS I	165,61	7,40	173,01
PARIS II	65,27	3,31	68,58
PARIS III	88,96	2,60	91,56
PARIS IV	129,75	6,79	136,53
PARIS V	228,98	1,96	230,94
PARIS VI	347,00	3,42	350,41
PARIS VII	244,14	12,20	256,34
PARIS VIII	114,40	1,38	115,77
PARIS X	157,04	3,04	160,08
PARIS XI	274,13	2,54	276,67
PARIS XII	183,92	2,69	186,62
PARIS XIII	138,54	1,71	140,25
PAU	85,43	0,95	86,38
PERPIGNAN	54,96	1,20	56,16
POITIERS	192,92	0,75	193,66
POLYNÉSIE FRANÇAISE	23,45	0,09	23,54
REIMS	158,55	1,16	159,71
RENNES I	197,02	2,44	199,46
RENNES II	84,90	1,05	85,96
ROUEN	169,46	0,42	169,88
SAINT-ÉTIENNE	97,27	0,61	97,88
STRASBOURG Univ	320,70	2,63	323,33
TOULON	64,26	0,53	64,79
TOULOUSE I	79,03	0,61	79,63
TOULOUSE II	142,71	3,75	146,46
TOULOUSE III	278,93	3,29	282,22
TOURS	153,06	0,91	153,97
UT BELFORT-MONTBELIARD	26,60	0,10	26,70
UT COMPIÈGNE	44,68	0,13	44,81
UT PARIS-DAUPHINE	56,13	1,60	57,73
UT TROYES	22,22	0,02	22,24
VALENCIENNES	80,57	0,62	81,19
VERSAILLES-SAINT-QUENTIN	102,50	6,75	109,26
Total général	11 260,69	152,86	11 413,54

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

ANNEXE 2 : EFFECTIFS ÉTUDIANTS DANS LES PRINCIPALES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

TYPE D'ÉTABLISSEMENT	2009-10	2010-11	2011-12	2012-2013	2013-2014	2014-2015
DUT	118 139	116 476	115 797	115 305	115 780	116 397
<i>évolution absolue</i>	24	- 1 663	- 679	- 492	475	617
<i>évolution relative (en %)</i>	0,0	- 1,4	- 0,6	- 0,4	0,4	0,5
Université hors DUT	1 267 926	1 320 628	1 336 310	1 347 411	1 383 835	1 414 882
<i>évolution absolue</i>	44 209	52 702	15 682	11 101	36 424	31 047
<i>évolution relative (en %)</i>	3,6	4,2	1,2	0,8	2,7	2,2
dont : formations d'ingénieurs universitaires	20 299	20 865	24 660	25 063	25 747	26 604
dont : ESPE					26 815	57 160
dont : cursus L	733 507	747 286	759 471	764 451	786 152	805 343
dont : cursus M	449 130	488 198	488 304	495 398	483 414	465 114
dont : cursus D	64 990	64 279	63 875	62 499	61 707	60 661
IUFM	59 953	Les étudiants auparavant inscrits en IUFM sont dorénavant inscrits en <i>master</i> à l'université.				
<i>évolution absolue</i>	- 4 084					
<i>évolution relative (en %)</i>	- 6,4					
Autres formations d'ingénieurs Public MEN	47 025	49 139	51 298	52 333	53 509	55 660
<i>évolution absolue</i>	792	2 114	2 159	1 035	1 176	2 151
<i>évolution relative (en %)</i>	2,4	4,5	4,4	2,0	2,2	4,0
Écoles normales supérieures	4 339	4 730	4 815	5 236	5 210	5 812
<i>évolution absolue</i>	217	391	85	421	- 26	602
<i>évolution relative (en %)</i>	5,3	9,0	1,8	8,7	- 0,5	11,6
Autres établissements d'enseignement universitaire ⁽¹⁾	31 398	32 100	29 198	29 477	25 798	30 164
Ensemble budget enseignement supérieur	1 528 780	1 523 073	1 537 418	1 549 762	1 584 132	1 622 915
<i>évolution absolue</i>		- 5 707	14 345	12 344	34 370	38 783
<i>évolution relative (en %)</i>		- 0,4	0,9	0,8	2,2	2,4
STS	240 322	242 247	246 025	253 729	254 967	255 216
<i>évolution absolue</i>	6 158	1 925	3 778	7 704	1 238	249
<i>évolution relative (en %)</i>	2,6	0,8	1,6	3,1	0,5	0,1
CPGE	81 135	79 874	80 411	82 165	83 425	84 046
<i>évolution absolue</i>	1 132	- 1 261	537	1 754	1 260	621
<i>évolution relative (en %)</i>	1,4	- 1,6	0,7	2,2	1,5	0,7
Établissements privés d'enseignement universitaire	26 138	26 567	28 450	29 309	35 472	30 299
Formations d'ingénieurs publiques autres ministères	16 234	16 797	17 170	18 154	17 779	18 702
Formations d'ingénieurs privées	33 680	35 158	37 292	38 783	40 270	40 636
Écoles de commerce, gestion et comptabilité	116 303	121 317	126 698	131 043	134 177	134 329
Écoles juridiques et administratives	8 378	8 121	9 088	9 387	8 766	7 996
Écoles supérieures artistiques et culturelles	66 479	67 986	67 363	70 524	74 387	73 891
Formations paramédicales et sociales	136 164	137 370	140 600	140 674	132 935	135 079
Autres écoles de spécialités diverses	60 503	61 117	60 351	63 445	63 789	67 568
Ensemble autres établissements et formations d'enseignement supérieur	785 336	796 554	813 448	837 213	845 967	847 762
<i>évolution absolue</i>		11 218	16 894	23 765	8 754	1 795
<i>évolution relative (en %)</i>		1,4	2,1	2,9	1,0	0,2
France métro + DOM	2 314 116	2 319 627	2 350 866	2 386 975	2 430 099	2 470 677
<i>évolution absolue</i>		5 511	31 239	36 109	43 124	40 578
<i>évolution relative (en %)</i>		0,2	1,3	1,5	1,8	1,7

Source : réponse au questionnaire budgétaire.

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

ANNEXE 3: LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Par ordre de rencontre :

Représentants de l'enseignement supérieur privé

– M. Jean-Michel NICOLLE, président de l'Union des grandes écoles indépendantes (UGEI), accompagné de Mme Séverine MESSIER, déléguée générale ;

– M. Michel BOYANCÉ, président de l'Union des nouvelles facultés libres (UNFL) ;

– M. Georges SANTINI, membre du bureau de la Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC), accompagné de Mme Delphine BLANC LE-QUILLIEC, directrice des relations institutionnelles ;

– M. Philippe BORDEYNE, recteur de l'institut catholique de Paris et président de l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA), accompagné de M. Jean-Louis VICHOT, délégué général.

Université Paris-Saclay

– M. Gilles BLOCH, président de la COMUE Université Paris-Saclay et de la Fondation de coopération scientifique Campus Paris-Saclay.

Union nationale des étudiants de France (UNEF)

– M. Martin BONTEMPS, vice-président ;

– M. Antoine TREDEZ, membre du bureau national

Conférence des présidents d'université (CPU)

– M. Jean-Loup SALZMANN, président ;

– M. Gérard BLANCHARD, vice-président ;

– M. Khaled BOUABDALLAH, vice-président ;

– M. Karl STOEKEL, attaché parlementaire ;

– M. Michel DELLACASAGRANDE, consultant.

Conférence des grandes écoles (CGE)

- M. Francis JOUANJEAN, délégué général ;
- M. Jules MEUNIER, chargé de mission veille parlementaire.

Ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

- Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle ;
- Mme Catherine GAUDY, directrice générale des ressources humaines ;
- M. Eric PIOZIN, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier ;
- M. Brice LANNAUD, chef du service des personnels enseignants de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- M. Frédéric FOREST, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur ;
- M. Christophe CASTELL, sous-directeur de la vie étudiante ;
- M. Didier ROUX, chef du département des aides aux étudiants.

Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP)

- M. Hervé CHRISTOFOL, secrétaire général ;
- M. Marc CHAMPESME, trésorier.

Secrétariat d'État à l'Enseignement supérieur et à la recherche

- M. Christophe STRASSEL, directeur de cabinet de M. Thierry Mandon.

École normale supérieure de Rennes

- M. Pascal MOGNOL, administrateur provisoire.

Université de Poitiers

– M. Serge HUBERSON, vice-président chargé du patrimoine et du développement durable ;

– M. Lionel VINOURE, directeur de la logistique et du patrimoine immobilier.

Assemblée des directeurs d'IUT (ADIUT)

– M. Bernard LICKEL, président ;

– M. Éric de SAINT LEGER, vice-président.

Union nationale des présidents d'IUT (UNPIUT)

– M. Jean-Paul VIDAL, président ;

– M. Jean-Pierre LACOTTE, vice-président.

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

– M. Guillaume HOUZEL, directeur ;

– Mme Marie MESSAGE, directrice adjointe.