

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

– Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014 (n° 2813) : cycle d'auditions de responsables de programmes sur l'exécution des crédits

Programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* (M. François ANDRÉ, rapporteur spécial) : Mme Simone BONNAFOUS, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, et M. Arnaud JULLIAN, sous-directeur chargé, à la direction du budget, de la cinquième sous-direction..... 2

– Présences en réunion 14

Mercredi

24 juin 2015

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 94

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président**



La Commission entend Mme Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et M. Arnaud Jullian, sous-directeur chargé, à la direction du budget, de la cinquième sous-direction.

M. le président Gilles Carrez. Nous poursuivons, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, l'audition des responsables de certains programmes sur l'exécution des crédits budgétaires.

Mme Simone Bonnafous, directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. L'année 2014 a marqué le début de la mise en œuvre de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Deux grands objectifs ont été assignés à la direction générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle – DGESIP – pour le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*. Le premier consiste à déployer la politique de site et la dynamique de regroupement dans le pays. Il s'inscrit dans un mouvement long, amorcé avec les pôles de recherche et d'enseignement supérieur – PRES –, les pôles de compétitivité et le programme d'investissements d'avenir – PIA –, et il vise à ce que les établissements d'enseignement supérieur et de recherche – ceux dépendant du ministère comme ceux de la mission interministérielle de la recherche et de l'enseignement supérieur – MIREs – unissent leurs forces pour opérer les meilleurs choix et défendre la France dans la compétition mondiale. Entre 2014 et 2015, nous avons abouti à une carte territoriale de vingt-cinq regroupements, dont vingt communautés d'universités et d'établissements – COMUE ; une partie des emplois attribués par la loi de finances ont servi à soutenir cette politique de site.

Le second dessein de ce programme est de promouvoir la réussite des étudiants et la rénovation pédagogique. Il y a quelques années, le plan « réussite licence » avait montré la voie, et nous continuons à chercher à soutenir la réussite de tous dans l'enseignement supérieur et à augmenter le nombre de diplômés et, parmi eux, ceux qui trouvent un emploi. Nous avons donc simplifié l'offre de formation en publiant des arrêtés au début de l'année 2014 réduisant les intitulés des diplômes et en octroyant, après l'autonomie budgétaire, l'autonomie pédagogique aux établissements. Nous effectuons des examens qualitatifs de l'offre de formation plutôt que des revues pointillistes, suivant en cela le modèle européen. On a peu commenté cette réforme de l'autonomie pédagogique, qui a été bien acceptée ; elle s'avère importante car elle vise à faire avancer l'enseignement supérieur français dans un cadre européen et international classique.

Nous avons développé le numérique en nous inscrivant, là encore, dans un mouvement qui touche de nombreux pays étrangers. Nous avons alloué près de 1 000 emplois à ce domaine et à la rénovation pédagogique, soit une grande partie des créations inscrites dans la loi de finances pour 2014.

L'enseignement supérieur restant une priorité budgétaire, les crédits du programme 150 ont progressé de 0,3 % en 2014 par rapport à 2013, ce qui a permis de prendre en charge les 980 emplois créés. Néanmoins, le programme a participé à l'effort national de maîtrise des dépenses publiques à hauteur de 52 millions d'euros, dont 22 millions d'euros d'économies sur les actions transversales et 30 millions d'euros de baisse des financements consacrés à la réhabilitation du campus de Jussieu, cette opération arrivant à son terme. En outre, 62 millions d'euros de crédits de paiement ont été annulés en cours d'année,

ce montant recouvrant des dépenses immobilières et, pour 40 millions d'euros, l'excédent de la trésorerie de l'Établissement public d'aménagement universitaire de la région Île-de-France – EPAURIF. Ces annulations ont été plus élevées que les années précédentes, ce qui a placé la gestion du programme 150 sous contrainte, même si le contexte reste plus favorable que pour beaucoup d'autres budgets.

L'augmentation des effectifs ne cesse pas : 30 000 nouveaux étudiants se sont inscrits à l'université à la rentrée de 2014, ce chiffre atteignant 50 000 pour l'ensemble de l'enseignement supérieur. Celui-ci réalise donc un effort de productivité très important, dans un contexte où il importe de bien figurer dans la compétition internationale. Les établissements sont engagés dans une action de rationalisation soutenue, qui prend la forme de regroupements et de meilleure gestion. Nous accompagnons les établissements depuis 2012 avec l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche – IGAENR –, et j'ai installé auprès de moi une mission d'expertise et de conseil dans laquelle sont rassemblés tous les conseillers d'établissement et de site. Mme Marie-Hélène Granier-Fauquert, ancienne inspectrice à l'IGAENR, dirige cette équipe rassemblant des experts de l'immobilier ou des ressources humaines. La situation des établissements doit faire face à l'augmentation des effectifs et de la demande sociale. Cette dernière a énormément crû depuis trente ans et se concentre notamment sur l'orientation, l'insertion professionnelle et la formation générale. Malgré la croissance de 0,3 % des crédits du programme, la situation est donc tendue.

Le programme 231 représente 2,45 milliards d'euros et regroupe les aides sociales. Il vise à contribuer à la réussite étudiante en concentrant l'essentiel de ses moyens sur les bourses, qui ont été considérablement augmentées depuis deux ans malgré le contexte budgétaire délicat. Un premier volet de la réforme des bourses a été opéré à la rentrée 2013, suivi d'un deuxième un an plus tard ; au total, plus de 450 millions d'euros leur ont été affectés, grâce à l'effet mécanique de la hausse des plafonds et du nombre d'étudiants, à la création de l'échelon 0 *bis* et de l'échelon 7, et à l'accroissement des aides spécifiques annuelles pour les étudiants en situation d'urgence. Des débats ont eu lieu en conférence des présidents d'université – CPU –, car certains affirmaient que trop d'argent était donné aux étudiants par rapport à celui accordé aux universités. Il s'agit d'un choix social fort, et une université ne peut réussir si les étudiants se trouvent en situation difficile. Les succès des étudiants passent par la réforme pédagogique, qui n'est pas qu'une question de moyens, et par les conditions de vie des étudiants. L'ancienne ministre chargée de l'Enseignement supérieur et de la recherche, Mme Geneviève Fioraso, avait, dès son arrivée, annoncé que la situation sociale des étudiants constituait sa priorité.

Le programme 231 porte également les sujets du logement avec le « plan 40 000 », de la santé et de la vie étudiante. Sur ce dernier point, nous sommes en train de finaliser, plus de trois ans après le rapport de l'inspection générale des affaires sociales – IGAS – et de l'IGAENR sur le sujet, le plan national de vie étudiante, qui devrait être présenté au cours du mois de juillet prochain.

Les crédits de ce programme 231 ont davantage progressé que ceux du 150, car ils ont augmenté de 5,6 %. Dans le cadre de l'effort national de maîtrise des dépenses publiques, 20 millions d'euros ont été annulés répartis paritairement entre la subvention au Centre national des œuvres universitaires et scolaires – CNOUS – et les contrats de plan entre l'État et les régions – CPER.

Les opérateurs du programme 150 ont également bénéficié d'un taux de mise en réserve dérogatoire. Au total, la mise en réserve, pour ce programme, a atteint 45 millions d'euros, dont l'essentiel a été dégelé en fin de gestion. Ce dégel a permis de financer la surnotification des crédits de masse salariale, héritée des premières années du passage aux responsabilités et compétences élargies – RCE. Les universités ont toutes adopté les RCE, mais quelques écoles se trouvent encore dans cette phase de transition, ces opérations étant dorénavant financées par des crédits de la loi de finances et plus par la surnotification. Cette dernière sera réduite de moitié en 2015, et nous espérons l'éteindre en 2016. En 2014, nous accusions encore 50 millions d'euros de surnotification de masse salariale. Nous essayons, plus généralement, d'adopter une gestion qui soit la plus en ligne avec nos moyens.

M. François André, rapporteur spécial. Monsieur le président, je vous remercie d'avoir, avec Mme la rapporteure générale, d'avoir retenu ces programmes *Formations supérieures et recherche universitaire* et *Vie étudiante* à l'examen approfondi par notre Commission à l'occasion de la discussion du projet de loi de règlement pour 2014.

Ces programmes sont essentiels à la préparation de l'avenir de notre pays et à sa place dans le monde. Leurs crédits sont importants en volume – près de 13 milliards d'euros pour le programme 150 et 2,4 milliards d'euros pour le 231 – et en valeur ; prioritaires, ils n'accusent aucune diminution et ceux du programme *Vie étudiante* connaissent même une progression. La spécificité des crédits des programmes consacrés à l'enseignement supérieur réside dans le fait que 98 % de leur montant est géré par des opérateurs, puisque les établissements bénéficient de l'autonomie budgétaire. L'inconvénient de cette situation est l'insuffisante lisibilité des actions du programme ; ainsi, il se révèle difficile de distinguer les dépenses affectées à l'enseignement de celles allouées à la recherche. Cette lacune se traduit également par une absence de consolidation des différents financements des universités entre les crédits budgétaires, les extrabudgétaires – concernant par exemple le Plan campus –, ceux des contrats de plan, ceux des collectivités locales – qui atteignent des montants non négligeables, comme je l'avais souligné dans mon rapport de l'an passé – et ceux qui concourent à la politique universitaire sans transiter par les opérateurs.

La Cour des comptes regrette régulièrement, et cette année encore, l'insuffisance de lisibilité et appelle à une vigilance particulière sur la maintenance du patrimoine immobilier des universités. Madame la directrice générale, les textes réglementaires confèrent à votre direction générale la mission de « *définir les orientations stratégiques de la politique du patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur et le suivi des contrats de plan entre l'État et les régions* ». Or, la diminution en 2014 des crédits consacrés à la politique immobilière peut être considérée comme un risque. Comme la politique de recrutement, la maintenance immobilière constitue désormais une variable d'ajustement dans le pilotage budgétaire des universités. La carence actuelle pourrait générer un impératif de dépenses beaucoup plus élevé dans l'avenir. Comment comptez-vous améliorer votre connaissance des crédits effectivement affectés à la politique immobilière des établissements d'enseignement supérieur ? Comment inciter ces derniers à se doter de vraies stratégies immobilières dans la durée ? La dévolution du patrimoine aux établissements, actuellement expérimentée dans trois universités, représente-t-elle une solution et à quelles conditions ?

L'état financier général des universités apparaît globalement équilibré et s'est amélioré en 2014. Leur résultat avoisine les 200 millions d'euros pour l'année 2014, ce montant ayant connu une hausse de 22 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent, ce qui relativise les protestations entendues au moment du prélèvement sur les fonds de roulement des universités puisque le résultat représente le double de cette ponction.

Toutefois, certains établissements connaissent une dégradation persistante de leurs comptes, du fait de la rigidité et du poids des dépenses de personnel. Combien souffrent-ils de cette situation ? Quelles mesures d'accompagnement ont été mises en place par vos services ? Quel est le rôle des recteurs d'académie dans ce dispositif ?

La situation budgétaire des bourses allouées sur critères sociaux reste tendue ; la réserve initiale et le surgel ont été annulés, mais ces aides constituant des dépenses inéluctables, y a-t-il lieu d'appliquer la réserve annuelle de précaution pour cette action ?

Le taux de places en logement social dans les centres régionaux des œuvres universitaires – CROUS – pour cent étudiants ne cesse de baisser : il était de 25,8 % en 2014 contre 26,4 % en 2013. La cible de 30 % pour l'année 2015 a été revue à 27,8 %. Quelles sont les perspectives de réalisation de l'engagement de création de 40 000 logements étudiants en cinq ans ? Quelles actions mène le comité de pilotage mis en place sous l'égide de votre ministère et de celui du Logement pour assurer la coordination dans ce domaine entre les différents financeurs de logements ? Est-il possible d'élaborer un document qui présente le montant et les modes de financement prévus pour conduire ce plan de construction de logements destinés aux étudiants boursiers ?

M. le président Gilles Carrez. On reproche souvent aux prélèvements sur fonds de roulement de décourager la vertu et de récompenser le vice. Instruit par l'expérience, un bon gestionnaire s'efforce d'arriver à un fonds de roulement nul voire de s'endetter le plus possible. En poursuivant l'objectif de la bonne utilisation des crédits, comment doit-on s'y prendre pour se montrer juste et efficace en la matière ?

M. Régis Juanico. Comme M. le rapporteur spécial, je tiens à souligner l'effort très important consenti en faveur du programme 231. L'aide sociale aux étudiants bénéficiera d'un montant de plus de 200 millions d'euros supplémentaires. Le nombre d'étudiants boursiers va croître pour atteindre 650 000 et, dans le même temps, une réforme qualitative se déploiera. En effet, nous devons travailler sur les deux échelons extrêmes – d'où l'action sur le zéro *bis* et sur le septième –, car les aides financières sont concentrées sur les étudiants issus des familles pauvres par le biais des allocations et sur ceux provenant des foyers aisés grâce aux dépenses fiscales liées à la demi-part de rattachement. Nous devons donc conduire une réflexion globale sur l'ensemble du système d'aide aux étudiants.

Les présidents d'université se plaignent de recevoir tardivement les notifications de leurs moyens, parfois même après la date des votes dans les conseils d'administration. Peut-on espérer des progrès dans ce domaine ?

La réduction de fonds de roulement, représentant 100 millions d'euros, doit intervenir en 2015 ; quelles en sont les modalités pratiques ? Générera-t-elle un effet redistributif ? Sera-t-elle reconduite – voire doublée – en 2016 ?

M. Charles de Courson. Le nombre d'universités en déficit – dix à douze actuellement – diminue. Quelles mesures ont été prises pour revenir à l'équilibre ?

Nous constatons un écart, qui n'est pas spécifique à l'enseignement supérieur, entre les nombres de postes ouverts et pourvus. Quel est l'ordre de grandeur de cette différence ?

On assiste à des restructurations des universités, dont certaines fusionnent. Votre direction pilote-t-elle un plan de mise en œuvre de ce mouvement ?

L'autofinancement – de l'ordre de 400 millions d'euros – des universités leur permet-il de se moderniser et d'entretenir le patrimoine immobilier ? Dans ce domaine, l'université de Reims constitue un contre-modèle.

En octobre 2014, le Conseil d'État a annulé l'application des dispositions relatives à l'aide au mérite : quel en est le coût pour l'année 2014 ? M. le rapporteur spécial souligne qu'un report de charges s'opérera en 2015. À combien celui-ci s'élève-t-il ? En a-t-on tenu compte dans le calcul des crédits pour 2015 ?

Au regard du problème du logement étudiant et dans le cadre du plan de construction de 40 000 logements, réfléchissez-vous au problème de la demi-part fiscale et de l'allocation de logement sociale – ALS ?

La Cour des comptes souligne que la France consacre plus de 12 000 euros par an et par étudiant en dotations publiques, alors que la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques – OCDE – s'élève à 11 000 euros. Or, le taux d'abandon des étudiants lors des deux premières années était très fort ; régresse-t-il actuellement ? Disposez-vous d'une évaluation par université de ce phénomène, qui constitue un gâchis collectif considérable ? Aidez-vous les universités qui présentent de mauvais résultats ?

M. Éric Alauzet. On compare souvent la diminution des crédits affectés à l'enseignement supérieur et à la recherche à l'augmentation du crédit d'impôt recherche – CIR –, qui bénéficie au secteur privé. Quelle relation établissez-vous entre l'évolution de ces dépenses budgétaires et fiscales ?

L'impératif de performance des universités françaises dans la compétition internationale rend nécessaire le mouvement de regroupement. Au regard de l'aménagement du territoire et des menaces ressenties dans le contexte de fusion des régions, peut-on concilier le regroupement avec le maintien d'un équilibre entre anciennes capitales régionales grâce à la spécialisation des sites ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Comment allons-nous maintenir un tissu universitaire dynamique dans le contexte des regroupements de régions ? Quelles seront les orientations financières, notamment pour les travaux ?

La Cour des comptes affirme que le poids prépondérant, 83,57 %, des dépenses de personnel dans le budget des universités constitue un élément de fragilité. Quelle évaluation faites-vous de cette situation ? Quel impact auront les 1 000 postes supplémentaires dans les budgets futurs ?

L'indicateur de performance principal vise à ce que la moitié d'une classe d'âge obtienne un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale. Cet objectif a été repoussé à 2017. Le taux actuel est de 46,8 % : pourra-t-on un jour atteindre la cible de 50 % ?

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Je ne suis pas responsable des crédits affectés à la recherche qui sont logés dans le programme 172, dont le responsable est M. Roger Genet, directeur général de la recherche et de l'innovation.

Nous sommes conscients de l'insuffisance des crédits immobiliers. Cette question représente, avec celle de la masse salariale, le grand enjeu des établissements d'enseignement supérieur. Nous avons joué le rôle de chef de file pour les CPER et avons, à cette occasion, élaboré une doctrine que le cabinet du ministre et une réunion interministérielle ont validée. Elle propose notamment de céder 3 des 18 millions de mètres carrés : cette opération n'est pas simple, comme l'ont montré les expériences d'autres ministères comme celui de la Défense, et s'inscrit dans le rapport de l'université avec son territoire d'implantation. L'université fusionnée de Lorraine, qui conserve plusieurs sites, possède plusieurs dizaines de milliers de mètres carrés inutiles et rencontre des difficultés pour les céder, les conditions ne s'avérant pas aujourd'hui très incitatives pour les établissements d'enseignement supérieur. Notre direction a développé un département de la stratégie immobilière, chargé, entre autres, de la cession.

La lettre de mission adressée aux préfets pour les CPER leur demandait de privilégier la réhabilitation, la remise aux normes et l'évolution des bâtiments. À l'exception de la région d'Île-de-France, la consigne était de restaurer, de ne pas construire du neuf et de réduire la superficie. Cela ne s'avère pas toujours simple, car les élus locaux aiment construire. Il m'arrive ainsi de recevoir du courrier d'élus se plaignant de notre politique.

Nous dressons un bilan positif de la dévolution du patrimoine, car l'autonomie responsabilise, les universités devenant propriétaires par le retour de cession. Nous souhaiterions qu'un éventuel PIA 3 comporte des dispositions sur le patrimoine immobilier universitaire, afin d'approfondir le mouvement vertueux de l'autonomie. L'autonomie des universités est récente puisqu'elle s'est échelonnée entre 2009 et 2012. Nous stimulons les établissements, notamment par le biais d'enquêtes annuelles, et notre sous-direction chargée du patrimoine a été restructurée, comme l'ensemble de la direction en 2014, et dispose d'une vision consolidée sur tous les sites immobiliers des universités.

Les programmations pluriannuelles d'investissement – PPI – s'améliorent, mais il reste des marges de progression. À l'occasion de l'examen des fonds de roulement, nous avons conduit un travail sur les PPI, qui a laissé apparaître le retard de certains établissements en la matière. Ce processus prendra des années, les recteurs et les ingénieurs régionaux de l'équipement – IRE – y étant associés. La sensibilité des présidents et des directeurs d'école a évolué en même temps que la nature de la question patrimoniale. Il y a dix ans, une université comme celle de Paris-Sud pouvait se permettre de fermer son campus quelques jours pour montrer au ministère que les crédits manquaient ; la situation a bien changé, et les présidents sont conscients de leurs responsabilités et ont étoffé et professionnalisé les directions.

Cependant, il est vrai que les moyens consacrés à la maintenance et à la sécurité sont insuffisants. Il convient certes de réduire l'immobilier universitaire, mais il représente un investissement pour le futur. On assimile souvent l'attractivité à la recherche et à la formation, mais l'immobilier compte : regardez les campus étrangers – la France n'adoptera peut-être jamais ce modèle, et rien ne devrait l'y obliger d'ailleurs –, la qualité de l'accueil qui y est offerte joue beaucoup dans le rayonnement des établissements. Nous avons besoin de l'augmentation de cette ligne budgétaire, et nous plaçons pour que le PIA 3 permette de déployer une deuxième phase de dévolution du patrimoine, même modeste ; l'important est de montrer que le processus ne s'arrête pas.

La santé des établissements s'est améliorée grâce à leur action et à celle du ministère.

M. Éric Piozin, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier. En 2010, parmi les 107 établissements devenus autonomes, 26 se trouvaient en déficit, mais ils n'étaient plus que 9 en 2014. Le montant cumulé des déficits a suivi cette tendance à la baisse, puisqu'il s'élevait à 41 millions d'euros en 2012 et à 18 millions d'euros en 2014. Les établissements réalisent donc des efforts, et le ministère les accompagne dans cette démarche. Ainsi, nous avons mis en place en 2012 un dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement ; nous produisons un tableau de bord financier pour 150 établissements, nous avons procédé à l'audit de 50 établissements avec l'IGAENR et appuyons les recteurs – qui assurent la tutelle financière et budgétaire des institutions – pour que les plans de retour à l'équilibre, qui constituent une innovation de la réglementation, soient mis en œuvre en amont et avant que la situation ne se dégrade. La situation globale s'améliore.

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Certes, mais au prix d'une insuffisance de dépenses immobilières en matière de sécurité et de maintenance, et d'une non-publication de certains emplois. Nous réalisons une enquête annuelle *a posteriori* sur l'utilisation des emplois, qui a laissé apparaître que 88 % des emplois que nous avons prévus ont été publiés et pourvus. Plus de 60 % de ces postes concernent le domaine pédagogique. Les présidents d'université et les directeurs d'école doivent apprendre à gérer leur masse salariale et arbitrer entre l'emploi et le fonctionnement. Les établissements d'enseignement supérieur bénéficient d'environ 1 000 créations nettes d'emplois annuelles, mais cela n'exclut pas l'existence d'emplois gelés. Leur nombre dépend des années, certains établissements ayant montré moins de prudence que d'autres au moment du passage aux compétences élargies. L'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines a été l'emblème de cette catégorie, mais elle est revenue à l'équilibre, a dégagé un excédent en 2014 et a commencé à rembourser au budget de l'État le prêt consenti au moment de sa cessation de paiement. Cela montre que les établissements, grâce à une volonté politique et à des cadres administratifs performants, peuvent redresser de mauvaises situations.

Les recteurs sont nos représentants dans les académies et nous nous appuyons beaucoup sur eux, notamment pour les dossiers immobiliers, économiques et stratégiques. Pour qu'il ne soit pas de court terme et qu'il repose sur d'autres éléments que le gel d'emplois, il importe d'adosser l'équilibre économique à une stratégie cohérente. Dans cette optique, le travail conduit avec les recteurs se perfectionne progressivement, le résultat le plus abouti étant à ce jour celui mené à l'université du Havre. En 2012, celle-ci connaissait les difficultés les plus importantes du pays, mais une mobilisation de la rectrice a permis d'aider efficacement le président en l'entourant d'un conseil d'orientation stratégique rassemblant les collectivités locales et les acteurs économiques et sociaux. Cette université a concentré sa politique selon des axes correspondant à son bassin d'emploi et a tissé un partenariat avec les établissements de Caen et de Rouen. Dans l'enseignement supérieur, le recteur jouait un rôle effacé il y a quelques années, mais l'autonomie lui a donné une importance dans l'accompagnement de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie des établissements. Ces derniers doivent se différencier, et les recteurs les aident, avec finesse du fait de l'autonomie, à atteindre cet objectif. Par ailleurs, leur fonction initiale de contrôleur budgétaire s'est également étoffée.

L'université de Lorraine a fusionné, ce qui ne signifie pas que toute l'activité se concentre à Nancy ; de même, la fusion des trois universités d'Aix-en-Provence et de Marseille n'a pas engendré la fermeture du site d'Aix-en-Provence ! Nous accompagnons le mouvement de fusion, mais nous ne le lançons pas ; le ministère n'a élaboré aucun plan de

fusion car cela serait contraire au principe de l'autonomie et ne fonctionnerait pas. Même lorsque les établissements souhaitent fusionner, cela peut échouer – comme l'a montré l'exemple de Rennes – si bien que des regroupements décidés au ministère seraient condamnés à l'échec. En revanche, le ministère accompagne les projets, réalise des audits pré-fusionnels, et le recteur s'implique fortement.

Une fusion de deux universités situées dans une métropole, comme celle de Grenoble en janvier 2016, ne recoupe pas complètement la question fondamentale de la place de l'enseignement supérieur – et des autres services publics – dans le territoire national, et de la complémentarité de son rôle local, national et international. J'ai demandé ce matin aux recteurs de me faire parvenir des éléments sur le sujet au moment de la sortie du PIA 2. Nous avons assisté à un colloque de Villes de France pour écouter les préoccupations des élus sur cette question qui se pose aujourd'hui de manière très aiguë. Le recteur jouera un rôle important dans ce domaine de l'équilibre de la présence de l'enseignement supérieur dans le territoire national. Dans une période budgétaire contrainte, les moyens extrabudgétaires comme le PIA sont primordiaux ; à ce titre, nous travaillons à l'amélioration des systèmes d'information, afin de pouvoir connaître l'allocation du PIA par établissement – celui-ci étant attribué à des consortiums. Dans ma lettre de mission, Mme la ministre m'a demandé, en effet, d'améliorer la consolidation des crédits budgétaires et extrabudgétaires.

Vingt et un présidents d'université ont demandé à ce que le modèle d'allocation des moyens budgétaires devienne différenciant ; le président de Paris-VI souhaite que le soutien à la recherche s'accroisse afin de mieux figurer dans la compétition internationale. Mon avis n'est pas arrêté, mais est-on capable, dans la situation budgétaire actuelle, de différencier notre soutien entre, par exemple, les universités de proximité et celles réalisant un effort soutenu en matière de recherche ? Tout le monde s'interroge sur cette question de politique publique générale : nous y travaillons, mais nous n'avons pas trouvé de solution définitive. Les pôles qui ne se situent pas dans la ville siège de l'université et dans lesquels on regroupe des filières de différents établissements, publics comme privés, offrent une piste intéressante ; cette expérience est conduite à Valence, à Sénart, et l'université de Franche-Comté tente de l'importer à Belfort et à Montbéliard.

La question de l'abandon des études se pose dans tous les pays, y compris aux États-Unis où elle touche toutes les universités qui n'appartiennent pas à l'*Ivy League*. En France, la diplomation des personnes entrées dans l'enseignement supérieur dépasse de dix points la moyenne de l'OCDE ; ce fait reste méconnu. La sortie sans diplôme atteint 20 % contre 30 % dans l'OCDE. Mon service de statistiques a réalisé des analyses du succès des étudiants. Celle-ci ne recoupe pas la réussite de la première année : le taux d'échec y est en effet élevé, mais beaucoup d'étudiants en profitent pour se réorienter et rejoignent un institut universitaire de technologie – IUT –, passent un brevet de technicien supérieur – BTS. Parmi les cinq groupes identifiés par nos statisticiens, l'un présente de vrais risques de sortie de l'enseignement supérieur sans diplôme, mais les autres s'en sortent. De nombreuses personnes rejoignent notamment le secteur social et paramédical. Le ministère, dans le cadre du système dit du « moins trois, plus trois », agit pour que les passerelles entre formations soient connues et empruntées.

La France détient également le record de jeunesse en matière de diplomation, car les études sont plus rapides que dans les pays de l'OCDE. La stratégie nationale de l'enseignement supérieur, qui sera bientôt publiée, développe une réflexion sur le statut de l'étudiant. On se demande si celui-ci ne devrait pas s'assouplir, afin de reposer moins

rigidement sur le découpage en années et de reconnaître les sorties provisoires et les retours. Cela permettrait de faire émerger une vraie formation tout au long de la vie.

M. Arnaud Jullian, sous-directeur de la troisième sous-direction à la direction du budget. Les dépenses de maintenance immobilière sont probablement insuffisantes, mais cela doit être analysé au regard de l'excès de la taille du patrimoine immobilier des universités, que Mme Simone Bonnafous estime à 3 millions de mètres carrés. Les universités doivent élaborer des plans pluriannuels d'investissement immobilier de qualité, et des marges de progression existent en la matière.

La réflexion sur la reprise de la dévolution du patrimoine reste à mener dans le schéma évoqué par Mme Bonnafous. Cela engendrerait le versement d'une dotation de dévolution pour l'entretien du patrimoine immobilier, qu'il faudrait chiffrer. Ce montant recouperait-il celui actuellement consacré par les universités à l'entretien immobilier, alors que l'on peut l'estimer un peu trop faible ? Devrait-il au contraire se rapprocher d'un optimum ? On voit qu'un débat ne manquerait pas de s'ouvrir vu le contexte budgétaire très contraint. De même se poserait la question de la pérennité de la dotation et donc de celle de la recette.

Les contrôleurs budgétaires dans les régions se sont également dotés d'une grille d'analyse et d'alerte de la situation budgétaire des universités, et travaillent en étroite coopération avec les contrôleurs budgétaires académiques dans le cadre de conventions.

L'existence d'un écart entre le nombre de postes offerts et ceux pourvus illustre simplement la responsabilisation des universités gestionnaires en matière de masse salariale. En outre, 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 satureront pas le plafond d'emplois. Ce dernier offre une marge aux universités pour mettre en œuvre leurs priorités.

M. Charles de Courson. Pourquoi le nombre de postes pourvus diminue alors que l'effectif théorique que nous votons en loi de finances augmente ?

M. le sous-directeur de la troisième sous-direction à la direction du budget. Dans les faits, les 1 000 emplois ont presque tous été pourvus, mais la non-saturation du plafond d'emplois fait partie de l'autonomie de gestion.

S'agissant du prélèvement sur fonds de roulement, l'existence d'une trésorerie surnuméraire n'est pas une situation vertueuse. Des inspections et le ministère ont mené une analyse méthodologique approfondie visant à identifier les établissements ayant fait l'objet du prélèvement.

M. le président Gilles Carrez. C'est Bercy qui fixe le quantum.

M. le sous-directeur de la troisième sous-direction à la direction du budget. Une mission d'inspection a crédibilisé ce quantum après avoir étudié la situation des établissements et vérifié la disponibilité d'un fonds de roulement.

La réserve pour les bourses s'inscrit dans une démarche prudentielle destinée à piloter l'exécution et la norme de dépense. Il n'est pas légitime d'exonérer les dépenses de guichet, mais le taux est réduit pour les celles affectées au personnel. L'important réside dans la possibilité de dégeler en cas de besoin ; or, il a eu lieu pour le programme 231. Les crédits sont donc disponibles lorsque le versement des dépenses de guichet l'exige.

M. Claude Goasguen. J'ai lu avec beaucoup d'intérêt le document de M. le rapporteur spécial, notamment le point consacré à la démarche de performance. J'ai consulté l'incompréhensible rapport du Centre d'études et de recherches sur les qualifications – CEREQ –, et il apparaît que l'on ne prend pas suffisamment en considération la nécessaire mission d'insertion professionnelle des universités. Les rapports internationaux qui qualifient les universités évaluent les recherches et les publications, domaines intéressants mais qui n'épuisent pas les objectifs des universités. Ces dernières doivent faire en sorte que les étudiants, diplômés comme non diplômés, trouvent un emploi ; j'avais d'ailleurs cru comprendre que le Gouvernement avait fait de l'insertion professionnelle sa priorité, mais je n'en vois pas les résultats. Il faut reconnaître que ceux-ci sont difficiles à obtenir, puisque le secteur de l'insertion professionnelle dans les universités n'est pas considéré avec sérieux. La plupart des établissements considèrent que le diplôme doit donner droit à quelque chose ; la réalité s'avère autre, et les universités anglo-saxonnes ont compris que la possession d'un diplôme ne suffisait pas pour être employé. Encore faut-il que des professionnels soient chargés de cette insertion. Madame la directrice générale, est-il prévu d'en recruter ? Il y a quelques années, seules quinze personnes étaient chargées de l'insertion professionnelle pour toutes les universités parisiennes ! Pourrait-on créer une mission sur ce thème ? C'est un sujet que nous devons impérativement traiter. J'avoue mon inquiétude sur l'absence de prise en considération de l'insertion professionnelle par les universités, alors que les écoles, les IUT et les BTS agissent dans ce domaine.

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Monsieur le député, cela dépend des universités ! Jusqu'en 2012, j'étais présidente d'une université de la périphérie parisienne qui a été créée dans une optique de professionnalisation. Il est faux d'affirmer qu'il n'y a pas de personnel chargé de l'insertion professionnelle dans les établissements. On pourrait trouver des statistiques sur ces agents qui travaillent dans les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle – BAIP. Certaines universités suivent certes d'autres priorités, notamment à Paris, mais la capitale ne résume pas la France. Les universités de province et de la région francilienne sont conçues pour permettre aux étudiants de s'insérer dans le marché de l'emploi ; je n'ai enseigné que dans des filières professionnelles et j'en ai même créé.

En outre, cette action n'est pas l'affaire des seuls personnels spécialisés. Ainsi, il importe que des professionnels interviennent dans le cursus, que la formation continue soit mêlée à la formation initiale et que les enseignants soient immergés dans le milieu professionnel lié à leur filière. Ce ne sont pas les dix personnes travaillant dans le BAIP d'une université de 30 000 étudiants, répartis dans plusieurs départements, qui vont, à elles seules, assurer l'insertion professionnelle.

Nous effectuons une enquête annuelle sur l'insertion des licences professionnelles, des diplômes universitaires de technologie – DUT – et des masters, qui montre la réussite de ces diplômes en la matière.

Il convient également de prendre en compte le taux de chômage et l'activité économique du bassin d'emploi pour évaluer l'insertion professionnelle des diplômés d'université.

M. le président Gilles Carrez. L'autonomie des universités favorisera-t-elle la prise en compte de cet objectif d'insertion professionnelle ?

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Oui, l'autonomie est un bienfait pour l'ensemble des missions de l'université, et la France accuse encore un retard par rapport à d'autres pays européens.

Vous avez raison de regretter, monsieur le député, que les seuls classements en vue soient fondés sur la recherche et les prix Nobel. Néanmoins, des enquêtes ont montré que seuls 11 à 13 % des étudiants utilisaient ces classements pour choisir leur université, même s'il est normal de les consulter pour les masters et les doctorats dans certaines disciplines. La France promeut le classement européen *U-Multirank*, qui, malgré sa complexité, permet à l'étudiant de s'orienter vers une université selon des critères – comme la qualité du campus ou l'insertion professionnelle – qu'il choisit lui-même.

Des « petites universités » comme celle de Brest, de La Rochelle ou de la Savoie, bien insérées dans leur milieu économique, possèdent une valeur ajoutée – mesurée par le taux de réussite rapporté à leur environnement – supérieure à celle de beaucoup d'autres établissements.

Le modèle d'allocation des moyens qui sert à répartir les emplois se trouve en panne pour les universités, car il n'y a pas de moyens budgétaires nouveaux. Ce modèle intègre le taux d'obtention du diplôme, mais la CPU a refusé de prendre en compte les taux d'insertion professionnelle malgré la demande de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs – CDEFI. Les experts du CEREQ ont donné raison à la CPU, car il faudrait aussi prendre en compte le bassin d'emploi. Il s'avère en effet peu pertinent de comparer le taux d'insertion au Mans avec celui du centre de Paris. Les écoles d'ingénieurs nous ont cependant demandé d'adapter le modèle MODAL afin d'introduire un indicateur d'insertion professionnelle permettant de les différencier entre elles.

Enfin, monsieur Goasguen, un rapport de l'*European University Association* – EUA – et de la Commission européenne de 2014 affirme que l'insertion professionnelle est très rarement utilisée comme critère dans le modèle d'allocation en Europe. Ma direction est en tout cas soucieuse de l'insertion professionnelle des étudiants.

M. le rapporteur spécial. En tant que rapporteur spécial, j'ai rencontré le cabinet de Mme la ministre pour me faire expliquer la façon dont le prélèvement sur fonds de roulement avait été effectué. Ce sont les fonds de roulement vraiment excédentaires qui ont été prélevés, et toutes les dépenses engagées, sur le point de l'être ou déjà prévues n'ont pas été touchées. Le délai de fonctionnement théorique reste encore élevé, et le prélèvement n'a pas dépassé 100 millions d'euros. Voilà de quoi nuancer les commentaires émis sur ce prélèvement.

Dans la perspective de la rédaction du rapport budgétaire, je me propose de me rendre à Poitiers pour y étudier le fonctionnement de la dévolution du patrimoine immobilier ; celle-ci s'est faite dans des conditions très avantageuses pour les universités expérimentales.

Madame la directrice générale, vous avez indiqué qu'une réaffectation de crédits, opérée en 2015, avait permis de rattraper certains retards dans la prise en compte de la masse salariale dans des universités. Entre celles-ci et l'administration centrale persiste une divergence sur la base de cette masse, centrée sur le GVT ; en effet, il existe un désaccord entre le GVT constaté ou attendu et celui retenu par le ministère. Pouvons-nous envisager de sortir de cette sempiternelle discussion en 2016 ou allons-nous la reprendre chaque année ?

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. Le GVT agite les relations de la CPU et du ministère depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies. En 2012 et en 2013, ma direction générale et la direction financière ont mené des travaux approfondis visant à analyser les facteurs du GVT afin de faire le partage entre les décisions des établissements et les évolutions mécaniques. Il est difficile d'obtenir des résultats robustes, mais on constate les effets du vieillissement dus à la carrière chez les enseignants-chercheurs bien plus que pour les personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service – IATOS. Le GVT est intégralement financé au moment du passage aux compétences élargies. Certaines mesures d'abondement ont été mises en œuvre à la fin de certaines années, mais elles ne concernaient pas la base, au contraire de celle de 2015, qui représente 32 millions d'euros et qui concerne l'ensemble des établissements. Cette mesure contribue au rééquilibrage, car elle est mise en base pour tous grâce au prélèvement effectué sur le fonds de roulement de certains établissements. La mobilisation du fonds de roulement a été décidée dès l'été dernier par Mme Fioraso et M. Benoît Hamon ; il s'agit d'un choix politique privilégiant la ponction des fonds de roulement très élevés qui de fait ne financent pas de l'investissement plutôt que de diminuer les moyens de fonctionnement de l'ensemble des établissements dans un contexte d'augmentation des effectifs étudiants. En effet, derrière les crédits de fonctionnement se cachent l'emploi et la vitalité quotidienne des structures. Cette disposition fut assez peu contestée car elle opère une redistribution.

M. le président Gilles Carrez. Madame Bonnafous, vous êtes directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle. Quand cette dernière partie de votre titre a-t-elle été ajoutée ?

Mme la directrice générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle. À la fin de la crise sur le contrat première embauche – CPE – en 2006.

Un rapport sur l'insertion professionnelle avait été rédigé par M. Patrick Hetzel et une grande conférence avait été organisée à la Sorbonne avec M. Dominique de Villepin. À la suite de cette sortie de crise, on avait décidé que la direction générale de l'enseignement supérieur devait également être celle de l'insertion professionnelle. La loi a créé cette mission d'insertion professionnelle et a enjoint à tous les établissements d'instaurer un BAIP, qui peut agir en réseau et qui n'est pas forcément localisé dans le site principal.

M. le président Gilles Carrez. Je vous remercie, madame la directrice générale et messieurs le chef de service et sous-directeur, pour cette audition extrêmement intéressante. Je tiens également à remercier M. le rapporteur spécial, qui connaît parfaitement son budget.

*

* *

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 24 juin 2015 à 11 heures

Présents. - M. Éric Alauzet, M. François André, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Alain Fauré, M. Claude Goasguen, M. Marc Goua, M. Régis Juanico, M. Jean-François Mancel, M. Patrick Ollier

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, M. Dominique Baert, M. Xavier Bertrand, M. Christian Estrosi, M. Jean-Claude Fruteau, M. Patrick Lebreton, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, Mme Valérie Rabault, M. Thierry Robert, M. Éric Woerth

Assistait également à la réunion. - M. Christophe Léonard

