



N° 273

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2017.

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 2018** (n° 235),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 34

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. FABRICE LE VIGOUREUX

Député

SOMMAIRE

Pages

UNE TRANSFORMATION GLOBALE DU SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE PRÉVISION DE BUDGET RÉALISTE ET SÉRIEUSE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	11
I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES ÉTABLISSEMENTS (PROGRAMME 150)	11
A. UNE CONSOLIDATION ET UN ÉLARGISSEMENT DES CRÉDITS DÉVOLUS AUX ÉTABLISSEMENTS DEPUIS 2017.....	12
B. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS SOUS PLAFOND DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	14
C. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	18
II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE ÉTUDIANTE (PROGRAMME 231)	19
A. LA STABILISATION DES BOURSES ET AIDES PORTÉES PAR LE PROGRAMME 231.....	20
B. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES ÉTUDIANTS.....	21
III. LE DÉFI DE L'ACCUEIL ET DE L'ORIENTATION DES ÉTUDIANTS DANS LE SUPÉRIEUR APRÈS L'ÉCHEC D'APB : UNE RÉFORME PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT	23
DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	26
I. LES MOYENS RENFORCÉS DU PIA ET DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	26
A. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF DES DEUX PREMIERS PIA POUR LA STRUCTURATION DES SITES.....	26

B. LE TROISIÈME PIA ET SON INTÉGRATION DANS LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT : DES MOYENS NOUVEAUX POUR SOUTENIR LA RÉFORME DU SUPÉRIEUR	28
II. LE DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE DE L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS ET D'UNE POLITIQUE DE SITE COHÉRENTE	30
A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS ET L'ALLOCATION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS	30
B. LES GRANDS ENJEUX DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES UNIVERSITÉS ET LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE DE SITE COHÉRENTE	31
1. La valorisation du parc immobilier universitaire et l'amplification de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités	31
2. L'« opération campus »	34
III. LE DÉVELOPPEMENT SOUHAITABLE DE LA FORMATION CONTINUE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	36
EXAMEN EN COMMISSION	39
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41

UNE TRANSFORMATION GLOBALE DU SYSTÈME D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

*

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Lorsqu'une politique publique ne donne pas les résultats escomptés, deux réponses sont en général proposées :

– La réponse « *il faut plus de crédits !* » qui n'interroge pas toujours l'efficience de la dépense publique et l'optimisation des services rendus aux citoyens ou aux usagers ;

– La réponse « *il faut faire plus et mieux avec moins !* », qui se révèle dans certaines situations décourageante et contreproductive pour les opérateurs concernés, et qui freine l'implication et la motivation des acteurs de terrain.

Dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante, les enjeux pour la compétitivité du pays et l'épanouissement de la jeunesse sont considérables. L'économie de la connaissance est plus que jamais une réalité et doit s'appuyer sur un système d'enseignement supérieur et de recherche performant et adapté aux marchés de demain. De plus, la qualité et l'effectivité de l'insertion professionnelle des étudiants sont étroitement corrélées à l'obtention d'un diplôme supérieur.

En la matière, il faut à la fois accompagner budgétairement les opérateurs et transformer un système qui, sur bien des dimensions, se révèle à bout de souffle et très inefficace. Un système qui, de non décisions en non décisions, en arrive à la pire forme de sélection des élèves qui aspirent à l'intégrer : celle de l'aléa au détriment d'un choix éclairé, motivé et compatible avec des capacités et des aspirations. Un système qui fait réussir les étudiants qui disposent d'un bon capital social et d'informations privilégiées sur les voies d'accès aux filières publiques et privées les plus performantes et les mieux dotées. Un système qui laisse beaucoup trop d'étudiants s'égarer dans des cursus universitaires dont ils découvrent trop tardivement l'exigence académique, l'autonomie nécessaire, le contenu des matières et l'inadaptation à leur projet personnel.

Le budget 2018 des missions de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante vise à accompagner la transformation du système tout en permettant aux opérateurs de faire face à l'augmentation démographique à laquelle ils sont confrontés et à leurs dépenses contraintes. Articulé au Grand Plan d'Investissement et à la réforme du premier cycle, il doit permettre des changements majeurs et visibles dès la rentrée 2018. Au sein de la Mission *Recherche et Enseignement Supérieur* (MIREs), le présent rapport spécial fait le point sur l'évolution des crédits alloués à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante (programmes 150 et 231).

Dans ce domaine, le Gouvernement et sa majorité ont comme priorité la réussite de tous les étudiants dans le supérieur, le développement de l'autonomie des universités et le soutien à la vie étudiante.

Le budget consacré à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante s'élèvera ainsi à 16,119 milliards d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 16,121 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2018. Cette enveloppe est en hausse de 163,1 millions d'euros en AE (soit + 1 % par rapport à la LFI pour 2017) et de 205,6 millions d'euros en CP (+ 1,3 %). Les moyens alloués aux établissements augmentent de 234 millions d'euros dont 175 millions d'euros directement fléchés vers les universités et les établissements. **Le Gouvernement entend par ailleurs en effet impulser un vrai mouvement de réforme du système de l'enseignement supérieur français portant en particulier sur l'orientation et le premier cycle, l'autonomie des établissements ou encore leur organisation sur le territoire.**

Les universités vont également bénéficier du Grand plan d'investissement (GPI) qui consacre 1,55 milliard d'euros sur le quinquennat à l'enseignement supérieur sur un total de 7,6 milliards d'euros consacrés à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation. Sur les cinq prochaines années, ce sont 450 millions d'euros qui seront alloués à la réforme des cursus universitaires, et en particulier à la diversification des parcours en premier cycle et à la réforme du système d'orientation.

En effet, alors que le premier été du quinquennat a été marqué par le dysfonctionnement majeur de la plateforme d'accès à l'enseignement supérieur, Admission post Bac (APB), révélateur des lacunes profondes du système de l'enseignement supérieur, souligné par la CNIL et la Cour des Comptes, le constat d'une sélection par l'échec s'impose. Et elle est inacceptable pour les jeunes qui veulent poursuivre des études et pour notre Nation dans son ensemble. Si les estimations économiques sur le coût de ce gâchis varient selon les sources, il est certain que plusieurs centaines de millions d'euros pourraient être économisées et utilisés à de meilleures fins si les lacunes du système en termes d'orientation et d'information des lycéens et des étudiants étaient comblées. C'est tout l'enjeu de la réforme visant à instaurer des prérequis et à accompagner les élèves grâce à un véritable « contrat de réussite » passé avec chacun d'entre eux.

Cette réforme est d'autant plus nécessaire qu'elle doit être replacée dans un contexte démographique sous tension, avec environ **350 000 étudiants supplémentaires d'ici dix ans** alors même que les capacités d'absorption du système arrivent à saturation. La pression démographique s'est fait particulièrement ressentir avec la crise APB de cet été, près de 90 000 bacheliers se sont retrouvés sans affectation dans un établissement du supérieur au milieu du mois de juillet, en raison d'un engorgement des filières, sélectives comme non sélectives, qui traduit un problème structurel profond du système. Un nouveau dispositif devrait être mis en place afin de rendre les affectations des bacheliers plus justes et plus efficaces et augmenter le nombre de candidats recevant une proposition d'admission correspondant à un de leurs premiers vœux de poursuite d'études.

La réforme doit également contribuer à résoudre le problème de réussite en licence : alors que dans les formations courtes professionnalisantes (DUT, BTS), le taux de passage entre la première et la deuxième année est élevé (75 % et 77 %), il n'est que de 40 % en licence, avec de très fortes inégalités entre les étudiants issus d'un bac général (50 %), ceux issus d'un bac technologique (15,5 %) et ceux issus d'un bac professionnel (6 %). La faiblesse des taux de réussite en licence tient essentiellement au nombre élevé d'étudiants qui abandonnent leur formation en licence après une ou deux années d'études : pour les étudiants entrés en Licence en 2014 c'est le cas de 33 % des bacheliers généraux, 72 % des bacheliers technologiques et jusqu'à 84 % des bacheliers professionnels. Si tous ces abandons ne sont pas obligatoirement synonymes d'échec, nombre d'entre eux pourraient être évités. C'est pourquoi le Gouvernement s'est engagé dans une réforme du premier cycle avec pour objectif de créer 100 000 places supplémentaires dans de nouvelles filières courtes professionnalisantes, ce qui suppose une plus grande autonomie en termes de formation pour les universités ainsi qu'une diversification des parcours.

Le modèle actuel n'étant plus pertinent, il va être nécessaire d'adapter les parcours, pour revenir sur leur trop forte uniformisation, comme le souligne l'évaluation du Haut Conseil de l'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (HCRES). Il devient donc nécessaire de décloisonner ce qui est en France « devenu une forme d'assignation à un parcours » selon les mots de la Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Frédérique Vidal.

Ces réformes s'inscrivent dans le cadre d'une réflexion sur la réforme de l'organisation centrale du ministère, en lien avec les relations entre État, collectivités et opérateurs grâce notamment aux contrats quinquennaux de site, et le renforcement de l'interministériel et de l'internationalisation, ainsi que sur le rôle de l'État dans la création de nouveaux campus adaptés aux enjeux, dans une perspective d'amélioration et de simplification des parcours étudiants.

Ce décloisonnement doit en effet passer par une plus grande autonomie pédagogique des opérateurs bénéficiaires de la mission, à savoir 71 universités et plus de 80 grands établissements et écoles pour créer des formations et développer des solutions localement adaptées. C'est notamment dans cette perspective que doit s'organiser la refonte des COMUE qui se doivent d'être plus adaptées aux réalités de terrain dont les universités sont l'échelon le plus proche. Il sera également nécessaire de renforcer la coopération entre les acteurs privés et publics de l'enseignement supérieur. La compétition qui découle de la diversité d'acteurs du supérieur doit se transformer en une saine émulation au niveau national qui permettra à la France de se démarquer sur la scène internationale. Il est à cet égard essentiel de développer la capacité des établissements d'enseignement supérieur privés de délivrer des diplômes d'État reconnus à l'international.

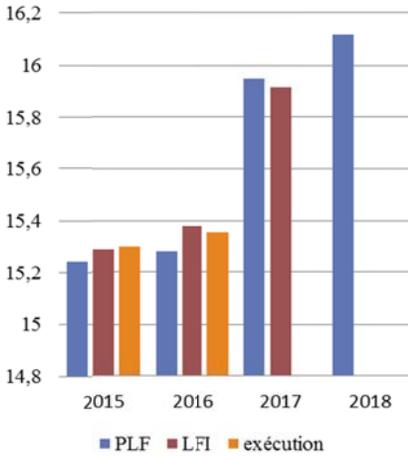
Le volet vie étudiante (programme 231) passera quant à lui par la réforme de la politique du logement et la stabilisation des coûts de la vie étudiante. Le Grand Plan d'Investissement prévoit ainsi la construction de 60 000 logements pour les étudiants et de 20 000 logements pour les jeunes actifs. Ces logements seront accessibles sans dépôt de garantie et sans demande de caution. Il est également prévu que le gouvernement mobilise les bailleurs sociaux dans le cadre de ce plan d'investissement pour créer au sein du parc social des logements jeunes avec pour objectif 30 000 places supplémentaires. Par ailleurs, à terme, la gestion du régime d'assurance maladie des étudiants devrait être confiée à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie. Dans le cadre du projet de budget pour 2018, a également été fait le choix de maîtriser les charges qui pèsent sur les étudiants : ont en effet été gelés les droits d'inscription, le ticket de restaurant Universitaire et les loyers des CROUS. Dans le même temps, l'aide à la mobilité en Master de 1 000 euros a été rendue effective et l'Aide à la recherche du premier emploi (ARPE) a été reconduite.

Plus généralement, dans son travail d'évaluation et de réflexion sur les missions concernées, le Rapporteur Spécial s'attachera notamment aux quatre dimensions suivantes :

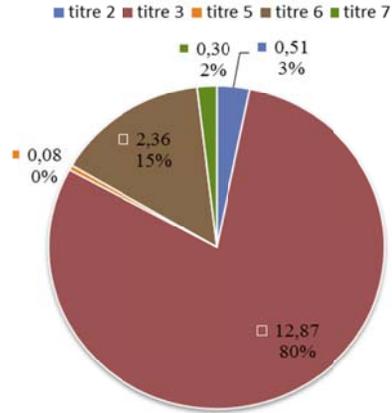
- L'évaluation de la réussite étudiante en premier cycle universitaire. Les actuels taux d'échec aboutissent à un gâchis humain et financier considérable. Des étudiants mieux orientés et préparés permettraient une meilleure organisation et une meilleure mobilisation des ressources publiques.
- Le développement des ressources propres des établissements. Si la voie des fondations apparaît encore embryonnaire et peu adaptée, le développement de la formation continue apparaît comme une voie prometteuse, insuffisamment déployée dans nos Universités dans une période de mutations économiques profondes.
- La place du numérique dans les apprentissages, levier potentiel d'une plus grande individualisation des parcours, de pédagogies plus actives en petits groupes et d'une meilleure optimisation des ressources immobilières.
- Le développement significatif des programmes Erasmus, remarquable opportunité pour permettre aux étudiants concernés de s'ouvrir à l'international, pour faire rayonner notre pays et contrer les replis identitaires.

DONNÉES CLÉS

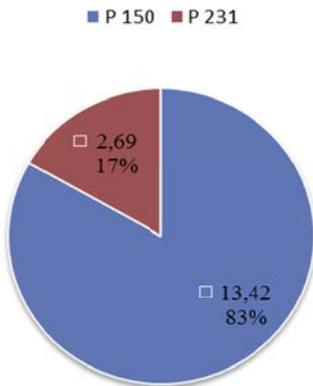
Exécution et prévisions budgétaires sur la partie Enseignement Supérieur en crédits de paiement (en milliards d'euros)



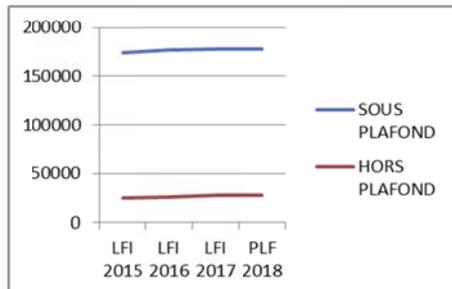
Répartition de la dépense (par titre-en milliards d'euros)



Répartition de la dépense (par programme-en milliards d'euros)



Niveau d'effectifs en ETP



PREMIÈRE PARTIE : UNE PRÉVISION DE BUDGET RÉALISTE ET SÉRIEUSE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le budget de la recherche et de l'enseignement supérieur tel que prévu dans le PLF pour 2018 est en hausse de 707 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017.

À structure constante par rapport à 2017, l'enseignement supérieur (programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*) sera doté en 2018 de 16,11 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 16,121 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). L'évolution par rapport à la LFI pour 2017 est de 163,5 millions d'euros supplémentaires en AE et de 206 millions d'euros supplémentaires en CP, soit respectivement une augmentation de + 1,0 % et + 1,3 %.

Le budget de la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur s'inscrit par ailleurs dans une dynamique budgétaire pluriannuelle que retrace le tableau ci-dessous, favorable en ce qui concerne ces deux programmes.

PRÉSENTATION DE LA TRAJECTOIRE 2018-2020, BUDGET DE LA MIRES PROGRAMMES 150 ET 231

Présentation à structure courante, en millions d'euros

Programme	LFI 2017		PLF 2018		PLF 2019		PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
150 Titre 2	506,356	506,356	513,291	513,291	518,545	518,545	521,964	521,964
150 HT2	12 758,065	12 720,494	12 910,395	12 907,775	12 947,340	12 983,837	13 123,937	12 982,384
Total 150	13 264,421	13 226,851	13 423,686	13 421,066	13 465,885	13 502,382	13 645,902	13 504,348
231	2 691,373	2 688,143	2 695,167	2 699,526	2 758,229	2 759,974	2 824,382	2 824,382
TOTAL MIRES	15 955,794	15 914,994	16 118,853	16 120,592	16 224,114	16 262,356	16 470,283	16 328,730

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

Cette augmentation nette des crédits de la mission sera en outre renforcée par le grand plan d'investissement qui consacrera 7,6 milliards d'euros à l'enseignement supérieur, à la recherche et à l'innovation sur le temps du quinquennat, dont 1,5 milliard d'euros pour la transformation de l'enseignement supérieur. 450 millions d'euros permettront, par exemple, de financer la réforme du premier cycle universitaire et 800 millions d'euros seront investis pour accélérer le développement d'universités de rang mondial.

I. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES ÉTABLISSEMENTS (PROGRAMME 150)

Les moyens alloués aux programmes 150 et 231, seuls programmes de la MIRES retenus dans le champ de la dépense intérieure d'éducation (DIE), ont

progressé à un rythme ralenti depuis 2014, après deux années de croissance plus marquée (+ 0,4 % en 2016, + 0,7 % en 2015, + 0,5 % en 2014 et + 1,7 % en 2013). En 2016, le ministère de l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation (MESRI) finance ainsi 49,8 % de la DIE de l'enseignement supérieur et le ministère de l'éducation nationale (MEN) 10,6 % à travers les moyens alloués aux STS ⁽¹⁾ et aux CPGE ⁽²⁾. En tenant compte du financement apporté par les autres ministères, l'État assure plus des deux tiers du financement de la DIE. Les collectivités locales contribuent pour 11,1 %, les ménages pour 8,7 % et les entreprises pour 8,9 %.

TABLEAU 1 : FINANCEURS DE LA DIE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

	2006 (en %)	2013 (en %)	2014 (en %)	2015 (en %)	2016 p (en %)	2016 p (en M€)
MESRI	51,0 %	51,3 %	50,3 %	50,4 %	49,8 %	15 109,3
MEN	13,0 %	10,3 %	10,3 %	10,5 %	10,6 %	3 204,8
Autres Ministères	8,5 %	6,3 %	6,5 %	6,7 %	6,7 %	2 032,0
Collectivités territoriales	9,6 %	11,1 %	10,6 %	10,8 %	11,1 %	3 354,0
Autres administrations et Union européenne	1,1 %	2,5 %	4,0 %	4,3 %	4,3 %	1 293,9
Entreprises et autres financeurs privés	7,4 %	9,6 %	8,8 %	9,0 %	8,9 %	2 713,7
Ménages	9,3 %	8,8 %	9,5 %	8,4 %	8,7 %	2 629,8
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	30 337,4

Source : MESRI

A. UNE CONSOLIDATION ET UN ÉLARGISSEMENT DES CRÉDITS DÉVOLUS AUX ÉTABLISSEMENTS DEPUIS 2017

Le budget de l'enseignement supérieur s'élève à 13,4 milliards d'euros en AE et en CP dans le projet de loi de finances pour 2018 : le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* présente à cet égard une augmentation de crédits de 159,6 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) (+ 1,2 %) et de 194,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP) (+ 1,5 %). Sachant que la baisse du taux de mise en réserve permettra de libérer 40 millions d'euros de crédits supplémentaires, au total ce sont donc 234 millions d'euros de crédits disponibles supplémentaires par rapport à la LFI pour 2017 (hors GPI).

Ces crédits serviront à apporter une première réponse au défi de l'augmentation de la démographie étudiante puisque 128 millions d'euros supplémentaires seront dédiés au fonctionnement des établissements (somme des crédits de titre 2 et de titre 3), incluant le financement de l'extension en année pleine des 1 000 créations d'emplois de la rentrée 2017, ainsi que le financement des mesures Fonction publique (hausse de la valeur du point, PPCR). À noter d'ailleurs que le PLF 2018 prévoit également un financement de l'impact du

(1) STS : section de technicien supérieur.

(2) CPGE : classes préparatoires aux grandes écoles.

glissement vieillesse-technicité (GVT) sur les budgets de ses opérateurs sur le programme 150. Cela permettra également de financer les projets de réhabilitation de l'immobilier des établissements dans le cadre des contrats de plan État-Région (CPER), pour 44 millions d'euros, et la poursuite de l'opération Campus (14,7 millions d'euros supplémentaires).

À cet égard, l'enveloppe consacrée pour 2018 à l'immobilier s'élève à 343 millions d'euros, en hausse de 59 millions d'euros par rapport à 2017. En termes d'AE, l'ajustement relève majoritairement de l'inscription des capacités d'engagement sur le projet du CHU Nord Grand Paris (+ 28 millions d'euros). En complément, 300 millions d'euros seront mobilisés dans le cadre du Grand Plan d'Investissement, laissant la possibilité aux établissements d'enseignement supérieur de valoriser leur patrimoine.

La majeure partie des crédits du programme 150 bénéficie aux opérateurs que sont essentiellement les universités. Pour 2018, l'ensemble des opérateurs de l'État bénéficiaires de financements issus du programme 150 devrait se voir attribuer un montant total de subventions évalué à 12 745 millions d'euros en AE et 12 731 millions d'euros en CP, dont 12 522 millions d'euros en AE et CP au titre des subventions pour charges de service public (SCSP) et 208 millions d'euros au titre des dotations en fonds propres en CP (222 millions d'euros en AE).

Le souhait du Gouvernement est ainsi de construire un véritable budget pour l'autonomie, c'est-à-dire un budget qui permette à chaque université de faire des choix et d'affirmer ses projets, sans que ses marges de manœuvre ne soient absorbées par des charges non financées.

Hors opérateurs, les crédits de titre 2 du ministère passent de 506,36 millions d'euros en 2017 à 513,52 millions d'euros en 2018, soit une progression de + 7,17 millions d'euros (+ 1,4 %). Ils se répartissent en 348,75 millions d'euros hors CAS pensions et 164,78 millions d'euros de CAS pensions. Cette hausse prend en compte l'impact en année pleine du relèvement de la valeur du point d'indice de la fonction publique (+ 0,24 million d'euros) et du schéma d'emploi 2017 (+ 1,50 million d'euros) ; elle procède également de la mise en œuvre du PPCR (+ 2,22 millions d'euros) et du RIFSEEP (+ 0,75 million d'euros). Elle intègre, en outre, le financement du GVT (+ 2,81 millions d'euros) et tire les conséquences de la suppression du jour de carence (- 0,31 million d'euros).

Ces montants sont à rapprocher de l'exécution 2017 du programme 150, qui a été affectée des mouvements suivants :

- 15 millions d'euros de crédits en AE et en CP ont fait l'objet d'un surgel dans le cadre de la contribution du programme 150 au pacte de stabilité (mai 2017) ;

- par décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017, 95 millions d'euros de CP ont été annulés, dont 90,5 millions d'euros sur la réserve de précaution et 4,5 millions d'euros sur la masse salariale des opérateurs.

Il faut préciser que d'une part, le gel a été porté sur une mesure dont l'exécution devrait se révéler plus faible que prévue (la prolongation de la mesure liée aux titularisations de contractuels), d'autre part, pratiquement seuls les crédits mis en réserve ont été concernés. Aucun des crédits notifiés ou programmés à destination des opérateurs (universités, écoles, etc.) n'a donc été touché par ces diminutions.

Le Rapporteur spécial souligne cependant que cette augmentation des moyens des universités, dans un contexte budgétaire contraint, constitue un geste fort de la part du Gouvernement. Néanmoins, il est également conscient des difficultés provoquées par le flux massif de nouveaux étudiants arrivant l'enseignement supérieur qui a engendré, depuis quelques années déjà, une baisse de la dépense moyenne par étudiant. À cet égard, la stabilisation du nombre d'étudiants arrivant dans les universités, par une meilleure orientation et un meilleur accompagnement, devrait à moyen terme être accompagnée par une remontée de la dépense publique par étudiant.

Le Rapporteur spécial souligne enfin que le Gouvernement s'efforce de définir, dès le début du quinquennat, une stratégie quinquennale claire qui mette fin à la pratique d'une régulation annuelle budgétaire qui conduit au rabot, notamment par le biais des mises en réserve, de crédits qui se terminent souvent par des annulations pures et simples. Cela a trop souvent conduit les universités à subir des mesures comme le gel du GVT. Pour 2018, le niveau de mise en réserve des crédits diminuera en 2018 de près de 40 millions d'euros, dans l'optique de responsabiliser les gestionnaires de programme et de tirer les conséquences de l'autonomie des universités.

B. UNE STABILISATION DES EFFECTIFS SOUS PLAFOND DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'année 2017 avait prévu la création de 1 000 postes dans l'enseignement supérieur dont le PLF 2018 intègre le financement. Les 1 000 créations d'emplois annuelles (30,6 millions d'euros prévus sur 2017) auraient dû être réparties selon trois enveloppes distinctes :

1. la convergence des établissements. Deux mécanismes de répartition ont ainsi été suivis :

– pour les universités, les déterminants de la répartition ont été, d'une part, l'actualisation des données du modèle SYMPA sur la partie « étudiants inscrits » (pour 70 %), d'autre part, le calcul d'un « taux de pression en licence » (pour 30 %).

– pour les écoles d’ingénieurs, la répartition est issue des résultats du modèle d’allocation des moyens « MODAL » mis à jour pour 2017 dans toutes ses composantes (deux critères d’activité – étudiants inscrits, enseignants-chercheurs - et sept critères de performance – apprentissage, formation continue, docteurs, réussite au PCRD, etc.).

475 ETPT ont été répartis à ce titre dont, 443 ETPT pour les universités et assimilés et 32 ETPT pour les écoles d’ingénieurs. Il convient de rajouter à cette dotation, 10 ETPT au titre du rééquilibrage des dotations des IEP en régions (mécanisme de répartition spécifique pour les IEP), soit une enveloppe convergence de 485 ETPT au total.

2. la politique de site : afin de soutenir la politique de coordination territoriale, des emplois ont été créés pour chaque site. Ces derniers ont été, au regard des besoins et priorités exprimés par chaque regroupement, affectés soit directement à l’établissement de regroupement, soit, en tout ou partie, au sein des établissements membres.

360 ETPT ont été répartis à ce titre.

3. les politiques publiques : un contingent d’emplois a été affecté spécifiquement au soutien d’actions stratégiques comme par exemple, le plan « bibliothèques ouvertes » (11 ETPT), les différents Appels à Manifestation d’Intérêt (AMI) menés par le ministère au titre de la formation tout au long de la vie (20 emplois) et des disciplines rares (15 ETPT), le renforcement du contrôle budgétaire académique au sein des SIASUP (4 ETPT).

120 ETPT ont été répartis à ce titre.

À noter qu’un autre contingent de 35 emplois a été transféré, comme pour 2016, sur d’autres programmes relevant de la MIREs et portés par les ministères de l’agriculture (20 ETPT) et de la Culture (15 ETPT).

RÉPARTITION PAR CATÉGORIE D’ÉTABLISSEMENTS

Catégories d’établissements	Emplois notifiés (en ETPT)
Universités et assimilés	655
COMUE(s)	209
Écoles d’ingénieurs	48
Autres établissements (ENS, Observatoires...)	20
Autres programmes (P 142 - 186)	35
IEP	17
Dispositifs spécifiques (renforcement SIASUP, AENESR, emplois préemptés pour ENS, UNC)	16
Total	1 000

Source : DGESIP

On notera toutefois que si l’État a bien accordé des financements pour ces créations de postes, celles-ci ne se matérialisent pas forcément en raison de l’autonomie des établissements qui leur permet de gérer différemment emplois et masse salariale.

Pour l'année 2018, les prévisions d'emplois rémunérés par les opérateurs s'élèvent au total à 192 173 ETPT, dont 164 776 ETPT sous-plafond et 27 397 ETPT décomptés hors plafond (dont 551 contrats aidés) ce qui représente un effectif stable par rapport à la LFI 2017, hors mesures de transferts. La prévision des ETPT hors-plafond (27 397 ETPT) est toutefois en légère hausse (+ 2 %) par rapport à la prévision inscrite en LFI 2017. Cette hausse prévisionnelle se fonde principalement sur l'augmentation, constatée en 2016 et au premier semestre 2017, de la consommation d'emplois contractuels financés sur ressources propres (contrats doctoraux et postdoctoraux notamment), liée notamment aux financements par le PIA.

Les emplois rémunérés sur le titre 2 du ministère sur le programme 150, devraient être en 2018 de 8 016 ETPT, soit une légère baisse de 7 ETPT par rapport à 2017.

Il convient de souligner que les organismes de recherche et les universités sont autonomes dans la gestion de leurs ressources humaines et notamment dans leurs recrutements de fonctionnaires ou de contractuels, comme dans le redéploiement des postes ouverts par discipline même si l'État peut encourager l'augmentation des recrutements en jouant sur le plafond d'emplois. On notera toutefois :

– qu'entre les années universitaires 2014-2015 et 2016-2017, les enseignants-chercheurs titulaires (et corps assimilés) ont vu leurs effectifs baisser de 1 000 ETP, soit – 2,7 % ;

– que les effectifs d'enseignants non permanents⁽¹⁾ ont stagné entre les années 2014-2015 et 2015-2016 ;

– enfin, que ceux des chercheurs des organismes de recherche, titulaires et contractuels, stagnent entre fin 2014 et fin 2016 (+ 0,3 %), mais baissent de 1,5 % au sein des seuls EPST.

Ces évolutions recouvrent des réalités disparates : la majorité des groupes disciplinaires ont connu une augmentation de leurs effectifs de 2006 à 2016, à l'exception des groupes 3 (langues et littératures) et 7 (chimie) et surtout du groupe 6 (physique) qui voient au contraire leurs effectifs baisser, y compris entre 2012 et 2016. Fait nouveau, cette baisse affecte aussi le groupe 5 : mathématique et Informatique. Le groupe 8 : sciences de la terre et le groupe 10 : biologie et biochimie baissent également, comme il était anticipé compte tenu du vieillissement de la population des enseignants-chercheurs. Les autres groupes connaissent une quasi-stagnation depuis 2012.

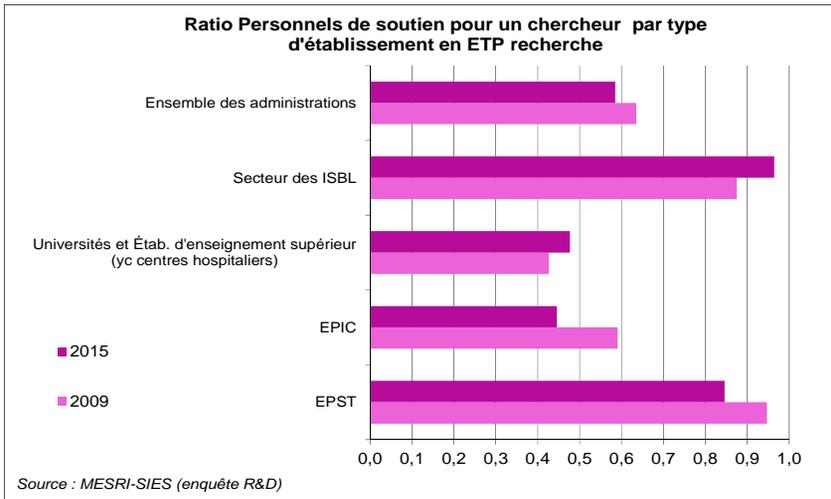
Parallèlement, les effectifs étudiants vont poursuivre leur progression (+ 13 % entre les rentrées 2015 et 2020 dans les universités et établissements

(1) hors Contractuels L 954-3 et hors vacataires.

assimilés, hors IUT). Le nombre d'étudiants par enseignant est donc susceptible d'augmenter, si les effectifs d'enseignants-chercheurs continuent à diminuer.

Le Rapporteur spécial souligne dès lors l'urgence à réformer le système d'orientation des élèves sortant du secondaire ainsi que celui du premier cycle pour éviter un engorgement susceptible de conduire à une nouvelle baisse très problématique du taux d'encadrement.

Enfin, on note que, pour l'ensemble du secteur des administrations – ou secteur public, hors entreprises publiques –, le ratio « effectif de personnel de soutien par chercheur » s'établit à 0,59 en 2015, en baisse lente mais régulière depuis 2009 (de l'ordre de 5 points), alors qu'il se maintenait autour de 0,63 sur la période 2000-2009 en moyenne annuelle. Si ce fait se prolonge, il risque de nuire à la qualité de la recherche en faisant peser sur les chercheurs un surcroît de tâches administratives malgré les différentes mesures de simplification mises en œuvre depuis 2016. Il nuirait également à l'attractivité de la recherche publique française.



Sur une longue période, on constate néanmoins une croissance des effectifs de titulaires dans la filière ITRF, au détriment de la filière administrative.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE SOUTIEN PAR FILIÈRE

Programme de rattachement Filière	2006		2016		Évolution P150 seul 2016/2006	
	P150	P231	P150	P231	%	eff
Administrative	16 343	2 294	11 380	1939	- 30 %	- 4 963
Médico-sociale	43	535	376	186	774 %	333
Ouvrière	590	15	108	1	- 82 %	- 482
ITRF	32 945	174	41 007	274	24 %	8 062
Bibliothèques	4 425		4 551		3 %	126
TOTAUX	54 346	3 018	57 422	2 400	5,70 %	3 076
		57 364		59 822		

Source : DGESIP

C. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

L'enseignement supérieur agricole est constitué d'un réseau de dix-huit établissements (douze établissements publics et six établissements privés sous contrat avec l'État) qui assurent, dans le cadre des cursus de référence, des formations d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes mais qui disposent aussi d'une offre de formation licences, masters, doctorats (LMD). Il est complété par l'Institut agronomique méditerranéen de Montpellier (IAMM).

Ces établissements accueillent plus de 16 300 étudiants dont 13 800 en cursus de référence et près de 60 % dans les établissements publics. Ces derniers forment également les cadres supérieurs techniques du ministère ainsi que les professeurs de l'enseignement technique agricole public. L'augmentation d'ici 2024 du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur devrait se traduire aussi par un plus grand nombre de places de l'enseignement supérieur agricole dans ses formations qui conduisent à l'emploi.

En 2016-2017, les effectifs d'étudiants dans les cursus de référence des établissements d'enseignement supérieur agricole publics étaient de 4 747 ingénieurs, 2 716 vétérinaires et 245 paysagistes, soit 7 708 étudiants. Ces établissements assurent par ailleurs d'autres cursus de formation (licences pro, masters, doctorat, mastères spécialisés, diplôme national d'œnologue (DNO), etc.) suivis par 2 278 étudiants au cours de la même année scolaire. Les établissements publics d'enseignement supérieur sont abondés principalement par le programme 142, à hauteur de 62,3 millions d'euros en AE et en CP ; par le programme 143 à hauteur de 3,9 millions d'euros en AE et en CP et par le programme 150 à hauteur de 1 million d'euros en AE et en CP. Le financement total de ces établissements par le PLF 2018 s'élève donc à 67,333 millions d'euros en autorisation d'engagement et 68,196 millions d'euros en crédits de paiement.

Le PLF pour 2018 prévoit pour ces établissements un plafond de 2 734 emplois, soit une baisse de 30 emplois par rapport à la LFI 2017. Les dépenses de personnel connaissent une augmentation de + 1 % entre 2017 et 2018 intégrant

notamment l'effet du glissement vieillesse technicité et des mesures de revalorisation. Les dépenses de personnel du programme 142 sont fixées pour le PLF 2018 à 143,7 millions d'euros (hors contribution au CAS Pensions) contre 141,0 millions d'euros inscrits en LFI 2017.

II. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA VIE ÉTUDIANTE (PROGRAMME 231)

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

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour l'année 2017 pour ce programme se sont élevés à 2,69 milliards d'euros en AE et 2,68 milliards d'euros en CP. La réserve de précaution a été portée à 224 millions d'euros en AE et en CP. Par décret du 20 juillet 2017, une annulation à hauteur de 51 millions d'euros AE et de 46 millions d'euros en CP sur les crédits mis en réserve a porté le montant de la réserve de précaution (réserve initiale et surgel) à 173 millions d'euros en AE et 176 millions d'euros en CP.

La prévision de fin gestion 2017 fait apparaître un déficit prévisionnel de 173,32 millions d'euros, hors mobilisation de la réserve de précaution de 173,35 millions d'euros en AE et 176,96 millions d'euros en CP. Après la levée de la réserve de précaution, le programme terminera à l'équilibre (+ 0,03 million d'euros en AE et + 3,65 millions d'euros en CP). Cet équilibre est cependant précaire. Il devra être ajusté lorsque les effectifs réels de boursiers pour l'année universitaire 2017-2018 seront connus.

Pour 2018, le budget consacré à la vie étudiante est fixé à 2,7 milliards d'euros, soit une hausse de 11,4 millions d'euros en crédits de paiement permettant, notamment, de financer en année pleine la mise en place d'une aide à la mobilité en master et de conforter le financement de l'Aide à la Recherche du Premier Emploi (ARPE). Le programme 231 *Vie étudiante* bénéficie ainsi, à périmètre constant, d'un abondement de + 3,9 millions d'euros (+ 0,1 %) en autorisations d'engagement et de + 11,5 millions d'euros (+ 0,4 %) en crédits de paiement par rapport à la LFI 2017.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231

(en euros)

P231	AE	CP
PLF 2018	2 695 166 867	2 699 526 067
LFI 2017	2 691 317 136	2 688 087 261
Écart	+ 3 849 731 (+ 0,14 %)	+ 11 436 806 (+ 0,43%)

Source : DGESIP

Dans l'attente de la finalisation d'un « plan vie étudiante », il a été décidé de stabiliser les dispositifs existants et de geler les droits d'inscription et le prix du ticket restaurant universitaire à la rentrée 2017 afin de maintenir le pouvoir d'achat des étudiants. Une réflexion globale sur les dispositifs en faveur de la vie étudiante sera conduite. Le logement étudiant et la santé des étudiants seront deux axes prioritaires de ce plan et des moyens spécifiques pourront être identifiés – le cas échéant avec la contribution d'autres ministères.

Au total, 2,1 milliards d'euros seront directement consacrés aux aides sociales à destination des étudiants, dont l'essentiel pour verser les bourses sur critères sociaux à 707 640 étudiants (+ 10 600 étudiants boursiers supplémentaires en 2018).

A. LA STABILISATION DES BOURSES ET AIDES PORTÉES PAR LE PROGRAMME 231

Le programme 231 finance des aides directes et indirectes pour les étudiants qui en ont le plus besoin. Les aides directes dont celles accordées aux étudiants boursiers, représentent 2 237,4 millions d'euros en AE et en CP. Les principaux dispositifs financés sont les suivants :

- bourses sur critères sociaux : 2 070 millions d'euros dont 18,10 millions d'euros en AE-CP au titre de l'augmentation du nombre de boursiers de 2,07 % à compter de la rentrée 2017 et de 2,48 % à la rentrée 2018 ;

- aides au mérite : 44,18 millions d'euros ;

- aides à la mobilité internationale : 25,70 millions d'euros ;

- aides spécifiques : 48,78 millions d'euros ;

- aide à la recherche du premier emploi (ARPE) : 43 millions d'euros ;

- aide à la mobilité master : 2,05 millions d'euros ;

- aides Grande École du numérique : 2 millions d'euros ;

- fonds de garantie BPI France : 2 millions d'euros.

S'ajoutent à ces aides directes la subvention au CNOUS (actions 1 à 4) à hauteur de 379,55 millions d'euros et les CPER 2015-2020 pour 14,76 millions d'euros en AE et 19,12 millions d'euros en CP.

- Concernant les aides directes, l'année universitaire 2016-2017 a marqué une nouvelle étape de cette politique en faveur des étudiants, notamment en matière d'accès aux droits en fusionnant l'échelon 0 avec l'échelon 0bis. À la rentrée universitaire 2017-2018, et dans un contexte de faible inflation, il a été décidé de maintenir leur niveau. Pour le premier semestre 2018, l'effectif prévisionnel des étudiants bénéficiant d'une aide est de 707 643 boursiers. Pour l'année universitaire 2017-2018, il est prévu une augmentation de 2,07 % des effectifs de boursiers par rapport à 2016-2017. Pour l'année universitaire 2018-2019, il est prévu une augmentation de 2,48 % des effectifs de boursiers par rapport à 2017-2018.

Ce mouvement d'augmentation des effectifs par paliers nécessite une évolution parallèle des ressources jusqu'à l'horizon 2020 pour que le système puisse perdurer sans baisse de la qualité de l'offre aux étudiants.

Le programme 231 porte également une mensualité d'aide à la mobilité internationale de 400 euros versée par les établissements d'enseignement supérieur. Une enveloppe de 25,7 millions d'euros est inscrite au PLF pour 2018 pour financer ce dispositif, soit l'équivalent de plus de 64 000 mensualités.

Enfin, le Fonds national d'aide d'urgence (FNAU), mis en place à la rentrée universitaire 2008-2009, permet d'apporter une aide adaptée aux étudiants rencontrant des difficultés auxquelles ne peut répondre le système des bourses sur critères sociaux. Un montant de 48,78 millions d'euros est inscrit au titre de ces aides spécifiques.

- Concernant les aides indirectes, le programme 231 finance une aide à la recherche du premier emploi (ARPE) qui permet d'accompagner financièrement la période d'insertion professionnelle qui sépare la sortie des études et l'accès au premier emploi. Ce dispositif a été instauré à la rentrée 2016 et est réservé, sous certaines conditions, aux personnes boursières qui ont obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur à finalité professionnelle par la voie de la formation initiale et aux personnes qui ont obtenu leur diplôme par la voie de l'apprentissage. Cette aide est versée pour une durée maximum de 4 mois. Au titre de la campagne 2016, environ 28 600 diplômés de l'enseignement supérieur ont bénéficié de cette aide.

B. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES ÉTUDIANTS

Les conditions de vie des étudiants influent directement sur leur réussite académique, leur préparation à une insertion durable et leur confiance en l'avenir. À cet égard, le développement du logement étudiant est une priorité en matière de vie étudiante.

L'un des principaux obstacles à la recherche d'un logement pour un étudiant est constitué par le cautionnement. Afin de résoudre cette difficulté, et pour aider individuellement les étudiants en recherche de logement, la Caution Locative Étudiante (CLÉ), généralisée depuis la rentrée 2014, permet d'aider les étudiants dépourvus de garant personnel à accéder à un logement.

Le Président de la République et le Premier Ministre ont par ailleurs fixé un cap ambitieux en matière de construction : celui de 80 000 nouveaux logements sur le quinquennat, dont 60 000 logements étudiants et de 20 000 logements pour jeunes actifs. Au titre du Plan 40 000, les différents acteurs mobilisés ont déjà permis d'identifier 40 391 places nouvelles créées sur la durée de ce plan.

Le réseau des œuvres universitaires est le principal opérateur de la mise en œuvre de la politique gouvernementale dans le domaine du logement étudiant. Les CROUS sont les acteurs majeurs de la réalisation du plan 40 000 logements mis en œuvre entre 2013 et 2017 et contribueront activement au futur plan « 60 000 », en cours de préparation afin d'accroître le parc du logement étudiant dans les zones en tension. Le CNOUS propose également la construction de 23 000 logements de plus à l'horizon 2022-2023, ce qui nécessiterait un engagement financier ou à la mise à disposition de foncier de la part de l'État. Par ailleurs, plusieurs modifications de la réglementation ont été effectuées pour faciliter la construction et la gestion de résidences pour étudiants.

En termes de conditions de vie, les principaux opérateurs du programme *Vie étudiante* sont également le CNOUS et les 28 CROUS. Le montant global des crédits destinés aux CNOUS et CROUS pour 2018 est de 475,37 millions d'euros. Leurs recettes s'élèvent à 1 172 millions d'euros décomposés en deux éléments : recettes globales dont SCSP, financements publics et recettes propres, et recettes fléchées. Le taux de couverture des dépenses par les ressources propres devrait atteindre 109,7 % en 2018. En ce qui concerne la restauration universitaire, le taux de couverture devrait atteindre 56,6 % en 2018.

Le montant global de leurs dépenses s'élève à 1 626 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 213 millions d'euros en crédit de paiement. Le CNOUS avait demandé un relèvement de 80 ETP (dont 40 financés sur fonds propres), et que le PLF 2018 n'a pas pris en compte cette demande. Le prochain contrat d'objectifs de l'opérateur (2018-2021) fixera les orientations stratégiques du réseau, en s'appuyant sur les nouveaux outils qui sont désormais à sa disposition.

Le Rapporteur spécial note cependant que les CROUS, déjà pénalisés par le gel du ticket de restauration, ne pourront assumer éternellement une hausse de leurs dépenses sans hausse des moyens humains et financiers correspondants.

Les crédits destinés à couvrir la rémunération et des charges connexes des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes dans les 28 CROUS s'élèvent à 29,17 millions d'euros. 157,2 millions d'euros sont destinés à financer les dépenses relatives à la gestion du logement et de la restauration universitaires, dont 1,27 million d'euros pour la fonctionnarisation des personnels ouvriers du réseau des œuvres universitaires. Cette subvention est complétée d'une dotation en fonds propres de 92,59 millions d'euros destinée à financer les investissements du réseau pour ses activités logement et restauration.

Le Rapporteur spécial souligne enfin qu'une attention particulière devrait être portée au développement des prêts garantis pour les étudiants en coopération avec BPIFrance, pour lesquels seuls 2 millions d'euros sont inscrits pour 2018.

III. LE DÉFI DE L'ACCUEIL ET DE L'ORIENTATION DES ÉTUDIANTS DANS LE SUPÉRIEUR APRÈS L'ÉCHEC D'APB : UNE RÉFORME PRIORITAIRE POUR LE GOUVERNEMENT

La pression démographique qui pèse sur le système de l'enseignement supérieur français depuis le début des années 2010, avec une hausse systématique du nombre d'étudiants, s'est faite particulièrement ressentir avec la crise de l'admission post-bac (APB) de cet été, quand près de 90 000 bacheliers se sont retrouvés sans affectation dans un établissement du supérieur au milieu du mois de juillet, en raison d'un engorgement des filières, sélectives comme non sélectives, ce qui traduit un problème structurel profond du système.

Un nouveau dispositif devrait être mis en place afin de rendre les affectations des bacheliers plus justes et plus efficaces et augmenter le nombre de candidats recevant une proposition d'admission correspondant à un de leurs premiers vœux de poursuite d'études.

En effet, si l'article L. 612-3 du code de l'éducation dispose que le premier cycle universitaire est ouvert à tous les titulaires du baccalauréat et que tout candidat est libre de s'inscrire dans l'établissement de son choix, cette faculté s'exerce dans le cadre des capacités d'accueil arrêtées par l'établissement. Ainsi, priorité est donnée aux candidats de l'académie d'obtention du baccalauréat et/ou de résidence, puis l'affectation s'opère en fonction de l'ordre des vœux des candidats, et en tenant compte de la situation de famille des candidats. Si l'application de ces trois critères ne suffit pas à départager les candidats, un tirage au sort entre les candidats ayant les mêmes priorités d'inscription est effectué. Si le tirage au sort est l'une des possibilités envisagées pour arrêter un choix entre des candidats ayant le même vœu, il apparaît donc en dernier recours.

Face à l'augmentation sensible du nombre de candidats souhaitant se préinscrire en première année d'enseignement supérieur via la plateforme Admission Post-Bac (APB) et afin de satisfaire au mieux les candidats sur un de leur choix de poursuite d'études, **un dialogue de gestion a été engagé entre le**

24 mai et le 7 juin à la demande de la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche qui a permis de faire baisser très nettement le nombre de filières sous tension concernées par le tirage au sort. De 320 en mai, leur nombre est passé à 85 en juillet. Début octobre 2017, elles sont au nombre de 78. Il convient également de noter que la majorité des candidats qui n'ont pas obtenu une proposition d'admission sur leur premier vœu ont bénéficié d'une admission sur un de leurs autres vœux. La quasi-totalité des bacheliers qui n'avaient pas encore de proposition via APB à l'issue de la procédure complémentaire sont titulaires d'un baccalauréat technologique ou d'un baccalauréat professionnel. Au total, ils sont 3 729 à demeurer sans affectation (dont 1 146 bacheliers technologiques et 2 503 bacheliers professionnels).

Il faut souligner qu'il demeure aujourd'hui plus de 135 000 places vacantes dans l'enseignement supérieur, en particulier dans les filières techniques. Ce sont pour l'essentiel des places de licence (111 000) mais aussi 4 201 places vacantes en BTS public et 5 042 dans des BTS privés.

La Ministre de l'enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation Frédérique Vidal a lancé une concertation sur la réforme de l'accès à l'enseignement supérieur le 17 juillet. Cette concertation, rassemblant tous les acteurs de l'enseignement supérieur, se poursuivra dans les prochains mois afin de proposer des solutions pérennes, dès la rentrée universitaire 2018.

Elle a également pris acte des recommandations de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de son avis du 28 septembre selon lequel il fallait « *cesser de prendre des décisions concernant des personnes sur le seul fondement d'un algorithme et de faire preuve de plus de transparences* » dans l'utilisation de la plate-forme. Cette décision souligne la nécessité de définitivement tourner la page du tirage au sort. Ce qui relevait d'une décision du Gouvernement est devenu une obligation légale dans un délai contraint.

Cela suppose de modifier la loi, puisque les textes actuels ne prévoient rien d'autre que le tirage au sort. À l'issue de la concertation qui s'est engagée, il sera donc nécessaire de poser un nouveau cadre et lui donner une assise juridique solide.

La ministre s'est ainsi engagée à ce que la plateforme qui sera appelée à succéder à APB soit adossée à un comité d'éthique, qui inclura des scientifiques de haut niveau et qui vérifiera que ce cadre est strictement respecté. Il devra également veiller à ce que les règles de fonctionnement de la plateforme soient parfaitement transparentes. Enfin, pour garantir sa parfaite conformité, cette nouvelle plateforme sera pilotée par un service à compétence nationale, qui sera rattaché directement à la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP).

Le Rapporteur spécial souligne toutefois que l'échec d'APB est avant tout un échec politique et qu'il faut y répondre dans le cadre du chantier plus global de l'orientation et de l'accueil dans l'enseignement supérieur. Les lignes définies par le Gouvernement s'articulent autour de deux piliers : la suppression du tirage au sort à la rentrée 2018 et la mise en place d'un contrat de réussite pour lutter contre la « sélection par l'échec ».

Les propositions formulées devront permettre, dès la rentrée prochaine, d'offrir à tous les nouveaux étudiants, des formations qui les mènent vers l'emploi et dans lesquelles ils auront de réelles chances de réussite. Pour cela le gouvernement entend faire connaître, dans une logique de résultat et de comptes rendus, les attendus à acquérir pour une insertion réussie dans une formation, les taux de succès en fonction des baccalauréats et les taux de poursuite d'étude et d'insertion professionnelle de chaque filière. Les propositions issues de la concertation ont été remises le 19 octobre par le rapporteur général, Daniel Filâtre à la Ministre.

Il conviendra également de veiller au maintien du modèle des IUT et à leur développement au sein des universités tout en allant plus loin dans la capacité à créer des filières professionnalisantes. Celles-ci sont en effet la clé d'une plus grande autonomie de formation et du développement de l'apprentissage dans le supérieur. L'apprentissage ne doit plus être cantonné à des filières très manuelles et très peu qualifiées ou qualifiantes. Il faut que l'apprentissage prenne aussi place dans l'université, dans des formations nouvelles qui seront développées. Et donc, plus largement, il faudra développer les licences professionnelles sur trois ans, et en alternance, dès la première année, dans les universités ainsi que les passerelles pour ceux qui, après un premier cycle professionnalisant, se découvriront la capacité de poursuivre des études longues.

Concernant la transparence, en plus de la publication des taux de réussite et des débouchés de chaque formation, une vraie politique partenariale doit être menée avec les universités et avec les COMUES, notamment par des incitations budgétaires pour celles et ceux qui s'engageront. Ensuite, chaque université précisera les prérequis de chaque formation. Il faudra, par exemple, avoir des notes minimales en physique, pour s'inscrire à une licence de sciences à l'université. Ceux qui ne les atteindraient pas pourront valider des modules complémentaires en préalable à leur inscription. Il sera donc toujours possible de rattraper son retard. Notre système est hypocrite au début, et très fermé tout au long du parcours. Il faudrait faire l'inverse : dire la vérité au début et multiplier ensuite les passerelles.

DEUXIÈME PARTIE : OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

I. LES MOYENS RENFORCÉS DU PIA ET DU GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT POUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les moyens dédiés à l'enseignement supérieur au travers de la MIREs sont complétés assez largement, depuis quelques années, par des financements extrabudgétaires liés au programme d'investissement d'avenir (PIA). Ce mouvement est amplifié par la mise en œuvre du Grand plan d'investissement (GPI), voulu par le Gouvernement et la majorité conformément aux engagements du Président de la République, à hauteur de plus d'1,5 milliard d'euros pour les cinq prochaines années.

A. UN BILAN GLOBALEMENT POSITIF DES DEUX PREMIERS PIA POUR LA STRUCTURATION DES SITES

Compte tenu de son effet structurant, le déploiement du premier P.I.A. a été un élément important des stratégies de site et de dynamisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Dans le cadre de la MIREs, les ressources extrabudgétaires dont bénéficient les établissements représentent, sur la durée complète des projets, une ressource mobilisable de 11,89 milliards d'euros, dont un peu plus de 6,8 milliards d'euros avaient été décaissés fin 2016. Cette ressource est constituée d'une part de dotations dites consommables (DC) (7,2 milliards d'euros) et d'autre part, des intérêts (4,6 milliards d'euros cumulés depuis le lancement du PIA) produits par des dotations non consommables (DNC) placées sur des comptes rémunérés (15 milliards d'euros).

L'action la plus structurante, dotée de 6,8 milliards d'euros, dédiée aux établissements, vise à créer des pôles universitaires à visibilité mondiale. Huit « Initiatives d'excellence » (IDEX) ont été sélectionnées en 2011 en deux vagues : Bordeaux, PSL (Paris Sciences et Lettres), UNISTRA (Strasbourg), AMIDEX (Aix-Marseille), SUPER (Sorbonne Université), U.S.P.C. (Université Sorbonne Paris Cité), Université Paris Saclay, UNITI (Toulouse). Outre le suivi annuel dont elles font l'objet, toutes les IDEX ont été évaluées en fin de période probatoire, en avril 2016, par le même jury international de sélection des IDEX des deux programmes investissements d'avenir. À l'issue de ce processus, 3 IDEX ont été confirmées (UNISTRA, AMIDEX et IDEX Bordeaux), 3 ont été prolongées (SUPER, P.S.L. et Paris Saclay) et 2 ont été arrêtées (U.S.P.C. et UNITI). À compter du 1er juillet 2016, AMIDEX, UNISTRA et Bordeaux se voient attribuer à titre définitif le label IDEX et la dotation non consommable dont elles bénéficiaient à titre provisoire. Une convention de dévolution de cette dotation a été signée en décembre 2016.

La période probatoire de SUPER, IPS et PSL est renouvelée jusqu'au 30 juin 2018. Il sera procédé en mars 2018 à une vérification par le jury international de l'existence effective de l'université cible (Sorbonne Université) et à l'évaluation de la crédibilité du modèle d'université cible et de l'engagement des membres de PSL et IPS. La décision d'arrêt des IDEX U.S.P.C. et UNITI a conduit à une réflexion approfondie sur chacun de ces deux sites au potentiel scientifique remarquable. Ils préparent chacun un nouveau projet d'IDEX qui pourrait être présenté au jury international au printemps 2018.

Les initiatives d'excellence s'articulent dans les régions avec les projets scientifiques et de formation des actions LABEX, IDEFI, ISTEEX, EQUIPEX, IHU, Santé et biotechnologies. On dénombre :

- 171 « Laboratoires d'excellence » (LABEX),
- 37 « Initiatives d'excellence pour la formation innovante » (IDEFI) et 12 IDEFI –N (formations innovantes numériques),
- un projet ISTEEX (Initiative en information scientifique et technique) d'archivage numérique des grandes revues scientifiques sur une plate-forme d'accès innovante,
- 93 « Équipements d'excellence » (EQUIPEX), équipements de taille « méso » (entre 1 et 20 millions d'euros),
- 6 Instituts hospitalo-universitaires (I.H.U.), 2 pôles dédiés au cancer (P.H.U.C.),
- et enfin 70 projets sur la santé et les biotechnologies (10 cohortes, 23 infrastructures nationales en biologie et santé, 4 démonstrateurs, 13 projets de biotechnologies-bio ressources, 12 projets de bio-informatique, 8 projets en nanotechnologies).

Une évaluation approfondie des Labex par un jury international a eu lieu en juin 2015, celle des Idefi en novembre 2015. Ces évaluations ont donné lieu à des recommandations du jury et à un suivi particulier des projets rencontrant des difficultés (10 Labex et 5 Idefi étaient concernés), avec par exemple une visite sur site de l'ANR et la mise en place d'un plan d'action.

Par ailleurs, le programme d'investissements d'avenir finance des projets dans le domaine du transfert de technologie, de la recherche partenariale et de la valorisation : 8 IRT. (Instituts de recherche technologique), 8 ITE (Instituts pour la transition énergétique) actifs, 9 Tremplin Carnot (en sus des instituts Carnot existants), 14 SATT (sociétés d'accélération du transfert de technologie). Le dispositif est complété par les Consortium de valorisation thématique au niveau des alliances et par la société France Brevets sur le marché des brevets.

Le second PIA, qui s'étend de 2014 à 2025, permet de mobiliser 5,2 milliards d'euros (3,26 milliards d'euros de DNC et 1,93 milliard d'euros de DC et d'intérêts de la DNC) pour les actions relevant du MESRI et 6,17 milliards d'euros pour l'ensemble des actions relevant de la MIREs. Fin 2016, environ 147 millions d'euros ont été décaissés. Il prolonge des actions engagées dans le premier PIA (à savoir IDEX, EQUIPEX, Recherche hospitalo-universitaire en santé, Espace) et les complète par l'introduction de deux volets destinés respectivement aux Instituts convergences et au calcul intensif. L'action IDEX/I-SITE, qui bénéficie d'une enveloppe de 3,1 milliards d'euros (DNC), complète le dispositif initié par le PIA 1 pour doter le pays d'une dizaine de grandes universités intensives de recherche (IDEX). Elle porte aussi l'ambition d'associer plus fortement les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche à leur environnement socio-économique.

En outre, afin de reconnaître l'ambition de transformation et la capacité d'innovation de sites dont les forces scientifiques sont plus concentrées sur quelques thématiques d'excellence, l'action IDEX/I-SITE du P.I.A. 2 permet de sélectionner des « I-SITE », (Initiatives Science – Innovation – Territoires – Économie). Ces I-SITE valorisent ces atouts scientifiques thématiques et en font un point d'appui de leur stratégie de développement en tissant des coopérations fortes avec le monde économique.

L'appel à projets IDEX/I-SITE s'est déroulé en deux vagues. Au cours de la 1^{re} vague en 2015/2016, 4 projets ont été sélectionnés : 2 IDEX : UGA (Grenoble), Jedi (Nice) et 2 I-SITE : LUE (Lorraine) et I-SITE BFC (Bourgogne Franche Comté). À l'issue de la 2^e vague en février 2017, 8 projets ont été retenus : IDEX – Lyon (Lyon, Saint-Étienne), E2S (I-SITE, Pau et Pays de l'Adour), NExt (I-SITE, Nantes), Paris-Seine (I-Site Cergy), FUTURE (I-Site, Paris Est), Cap 2025 (I-Site, Clermont Ferrand), ULNE (I-Site, Lille), MUSE (I-Site Montpellier).

Enfin, un PIA 3 est en cours de déploiement, qui viendra s'articuler avec le grand plan d'investissement lancé par le gouvernement.

B. LE TROISIÈME PIA ET SON INTÉGRATION DANS LE GRAND PLAN D'INVESTISSEMENT : DES MOYENS NOUVEAUX POUR SOUTENIR LA RÉFORME DU SUPÉRIEUR

Le Grand Plan d'investissement (GPI), d'un montant de 57 milliards d'euros, présenté par le gouvernement intègre les actions et financements du PIA 3. **Dans le cadre du GPI, ce sont ainsi 1 550 millions d'euros qui seront mobilisés pour la transformation de l'enseignement supérieur selon les orientations définies par le MESRI.**

Sur la durée du plan (2018-2022), 450 millions d'euros permettront de financer la réforme du premier cycle universitaire et 800 millions d'euros seront investis pour accélérer le développement d'universités de rang mondial.

Concernant le premier cycle, le Rapporteur spécial salue une décision forte puisque dès 2018 et tout au long du quinquennat, les établissements auront aussi les moyens de mettre en place les nouveaux cursus rendus nécessaires par la réforme de l'APB et de l'orientation : ils pourront travailler avec l'Éducation nationale et avec les divers acteurs impliqués pour construire une meilleure orientation pour l'ensemble des nouveaux étudiants.

Deux appels à projets ont d'ores et déjà été lancés au printemps 2017. Il s'agit des programmes :

– « Nouveaux Cursus à l'université », dont l'objectif est de soutenir des programmes de grande ampleur favorisant la diversification des parcours en licence ou contribuant à développer l'offre universitaire de formation professionnelle. 66 dossiers ont été déposés en juin 2017. Les résultats sont attendus le 13 octobre 2017

– « Écoles universitaires de recherche » dont l'objectif est de réunir laboratoires, masters et doctorats, dans une logique d'excellence et de renforcement de l'attractivité pour créer des « *Graduate schools* » à la française. 195 candidatures ont été déposées en juin 2017. 29 projets ont été sélectionnés le 20 octobre 2017 et proposés à un jury international. 216 219 000 euros sont attribués aux 29 projets. Ce montant est complété de 148 198 000 euros issus de la dotation non consommable des LABEX intégrés dans les 13 projets concernés, portant ainsi l'aide totale accordée à 364 417 000 euros. Les lauréats couvrent un large éventail de domaines, le jury ayant travaillé sur le seul critère de l'excellence, sans considérations de nature disciplinaire. Une seconde vague de l'appel à projets EUR sera organisée, au plus tard début 2019.

Ces actions permettront d'augmenter de manière significative l'offre de formation disponible en numérique, de faire évoluer les pratiques pédagogiques et de renforcer la formation tout au long de la vie en exploitant toutes ses potentialités. En outre, un plan d'amélioration de l'accueil en bibliothèque universitaire a été engagé afin d'améliorer les conditions d'études des étudiants. La nouvelle formation des nouveaux maîtres de conférences à la pédagogie participera de ces orientations. Ce processus d'investissement commencera par la première vague de nouveaux cursus universitaires (NCU), mais, très vite sera amplifié pour devenir le point d'appui du déploiement des innovations pédagogiques proposées.

Un point mérite également d'être souligné : les investissements en faveur de la recherche bénéficieront aussi aux établissements d'enseignement supérieurs, au travers notamment de leurs laboratoires. Le Rapporteur spécial souligne ainsi l'importance de l'augmentation des crédits de l'ANR, à hauteur de 32,7 millions d'euros dans le PLF 2018, complétés par les 25 millions d'euros qui viendront augmenter directement les moyens des laboratoires – et notamment des unités mixtes de recherche (UMR). Ces moyens profiteront en effet aux universités comme aux centres de recherche.

II. LE DÉVELOPPEMENT NÉCESSAIRE DE L'AUTONOMIE DES ÉTABLISSEMENTS ET D'UNE POLITIQUE DE SITE COHÉRENTE

Depuis le 1er janvier 2013, toutes les universités bénéficient des responsabilités et des compétences élargies en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines. Leur budget intègre de ce fait la totalité de leur masse salariale. Elles disposent donc de l'autonomie nécessaire pour conduire une politique d'établissement qui s'articule avec la stratégie nationale, dans le cadre du contrat passé avec l'État. Le développement de l'autonomie des établissements et l'élaboration d'une politique de site cohérente constituent deux objectifs prioritaires pour le Gouvernement.

En parallèle, l'État développe son rôle d'accompagnement auprès d'établissements aujourd'hui majoritairement autonomes.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DES ÉTABLISSEMENTS ET L'ALLOCATION DES MOYENS DES UNIVERSITÉS

L'analyse des comptes financiers 2016 met tout d'abord en évidence une situation financière globale satisfaisante des universités avec une progression des principaux indicateurs financiers agrégés par rapport à 2015.

En 2016, le résultat agrégé des établissements s'établit à 163 millions d'euros. Ce niveau est en progression de 15 millions d'euros par rapport à 2015, où le solde agrégé représentait 147 millions d'euros. L'accroissement du bénéfice entre 2015 et 2016 résulte d'une augmentation des produits supérieure à celle des charges.

La capacité d'autofinancement (CAF) agrégée des établissements suit la même trajectoire ascendante que le résultat avec une hausse de 12 %. Pour mémoire, la baisse du résultat et de la capacité d'autofinancement en 2015 s'expliquait par la mobilisation des fonds de roulement à hauteur de 79 millions d'euros qui a entraîné le vote de 25 résultats déficitaires. Après s'être stabilisés à 1,7 milliard d'euros de 2014 à 2015, les fonds de roulement agrégés constatés aux comptes financiers 2016 progressent de 3 % en un an pour atteindre 1,8 milliard d'euros. La trésorerie se stabilise quant à elle en 2016 comme en 2015, à 2,6 milliards d'euros. Il convient, en outre, de noter l'évolution majoritairement à la hausse de cet indicateur au sein des établissements depuis 2014, la trésorerie ayant progressé en 2 ans pour 55 % d'entre eux.

ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE AGRÉGÉE DES UNIVERSITÉS

en millions d'euros

Résultat			CAF			Fonds de roulement			Trésorerie		
2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
211	147	163	490	426	476	1 692	1 712	1 768	2 501	2 620	2 613

Source : MESRI

En 2016, 13 établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) présentent un résultat déficitaire, contre 12 en 2015. Le dernier comité de pilotage du dispositif de suivi d’alerte et d’accompagnement a permis d’identifier 21 établissements dans la grille d’alerte et de préciser leur niveau de risque. Parmi ces 21 établissements, 7 présentent une situation très dégradée avec des difficultés financières avérées. Ces universités sont suivies de près par la DGESIP, les services interacadémiques et les rectorats. Une intervention de l’IGAENR est par ailleurs, pour chacune d’entre elle, programmée ou en cours.

Ces 7 établissements sont : Grenoble Alpes, Lille I, Limoges, Orléans, Pau, Reims et Toulouse III

À ce stade de l’année, l’analyse des résultats prévisionnels de 2017 met en évidence une tendance à l’amélioration par rapport à 2016 : le nombre de résultats déficitaires votés aux budgets concerne 22 établissements en 2017, contre 30 fin 2016, et le montant cumulé des déficits prévisionnels évolue de – 55 millions d’euros à – 40 millions d’euros. Cette analyse doit cependant être appréhendée avec prudence car l’exercice 2017 n’est pas encore achevé.

Les difficultés de certaines universités doivent aussi être replacées dans le cadre de la réforme du modèle d’allocation des moyens des universités. En effet, entre 2009 et 2014, le modèle dit SYMPA (SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l’Activité) fournissait, pour les universités et les écoles d’ingénieurs, une répartition théorique des crédits de fonctionnement et des emplois entre les établissements, selon des critères d’activité et de performance. Ce système nécessitait d’être révisé au regard de l’évolution de l’enseignement supérieur et de la recherche : en particulier pour prendre en compte le passage aux responsabilités et compétences élargies d’une grande partie des établissements, l’évolution des priorités des politiques publiques portées par la loi du 22 juillet 2013, et la modification des modalités d’évaluation de la recherche.

Le ministère a indiqué que la question du modèle d’allocation et des modalités de dialogue de gestion avec les établissements seront abordées dans les mois à venir en parallèle à la question de la transformation du 1er cycle, avec le souhait d’accroître l’autonomie des établissements et de résoudre les difficultés qui se posent à certains d’entre eux.

B. LES GRANDS ENJEUX DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DES UNIVERSITÉS ET LA DÉFINITION D’UNE POLITIQUE DE SITE COHÉRENTE

1. La valorisation du parc immobilier universitaire et l’amplification de la dévolution du patrimoine immobilier aux universités

Le parc immobilier universitaire, propriété de l’État pour l’essentiel, se caractérise par son étendue : 5 600 hectares de foncier non bâti, plus de

6 500 bâtiments représentant 18,6 millions de m². Il représente ainsi un actif stratégique mais aussi une charge à optimiser pour le MESRI et les établissements publics d'enseignement supérieur qui en assurent l'exploitation et l'entretien (il s'agit du deuxième poste de dépenses après la masse salariale dans le budget des opérateurs).

Cette politique prend en compte la nécessaire évolution de l'immobilier universitaire vers des campus inclusifs (article 6 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, attractifs (internationalisation de l'économie de la connaissance, évolution des usages avec le développement du numérique et de nouvelles pratiques pédagogiques) et durables (loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique).

Dans le cadre de la politique de site portée par la loi du 22 juillet 2013 et en cohérence avec la politique immobilière de l'État, les établissements se sont engagés à favoriser des mutualisations au niveau des sites, permettant une optimisation et une rationalisation de leur parc immobilier par une meilleure occupation des locaux existants. Cette démarche a pour objectif de garantir la soutenabilité financière de la politique immobilière universitaire par la recherche d'une réduction des coûts d'exploitation et d'entretien.

Pour accompagner les établissements publics d'enseignement supérieur dans le financement des charges immobilières (hors masse salariale) qui leur incombent, le ministère a disposé de moyens conséquents qui comprennent des crédits budgétaires inscrits principalement sur le programme 150 – action 14 (1 175 782 807 euros d'autorisations d'engagement et 1 173 162 978 euros de crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale pour 2017) et aussi de crédits extrabudgétaires dans le cadre de l'opération Campus (environ 200 millions d'euros par an de revenus des dotations non consommables de 5 000 millions d'euros).

Ces crédits immobiliers participent notamment au financement des charges suivantes :

- logistique immobilière, maintenance et gros entretien-renouvellement (GER) avec une enveloppe de l'ordre de 400 millions d'euros en AE et CP, incluse dans les dotations globales versées aux établissements et reconduite chaque année ;

- la mise en sécurité et accessibilité des locaux par des crédits spécifiques versés directement aux établissements (25,66 millions d'euros pour la sécurité et 8 millions d'euros pour l'accessibilité en AE et CP en PLF 2018), en fonction de besoins identifiés lors d'enquêtes et sur la base de schémas directeurs de mise en sécurité et agendas d'accessibilité programmée (Ad'AP) ;

- les opérations de construction et/ou réhabilitation qui relèvent des contrats de plan État-régions CPER 2015-2020, pour lequel le montant contractualisé par l'État de 1 033,3 millions d'euros s'ajoute aux participations

d'autres contributeurs dont environ 1 000 millions d'euros des régions, 350 millions d'euros d'autres collectivités locales (départements, métropoles), 100 millions d'euros par des établissements (dont des contributions CNOUS/CROUS pour le logement étudiant). Au titre du PLF 2018, ce sont 156 millions d'euros en AE et 166,45 millions d'euros en CP qui ont été ouverts.

- les opérations de construction et/ou réhabilitation qui relèvent de l'« opération Campus » financée surtout sur des crédits extrabudgétaires (5 000 millions d'euros de dotations non consommables produisent environ 200 millions d'euros de revenus annuels) mais aussi sur des crédits budgétaires (campus labellisés – Lille et Lorraine, campus prometteurs et innovants pour un montant d'investissement de 435 millions d'euros). Les collectivités territoriales participent également au financement de l'opération Campus pour plus de 1 030 millions d'euros. Au titre du PLF 2018, ce sont 68 millions d'euros en AE et 90 millions d'euros en CP qui ont été ouverts.

Par ailleurs, les trois établissements ayant fait l'objet d'un transfert de leur patrimoine immobilier lors de la première vague de dévolution en 2011 bénéficient d'une dotation récurrente qui se substitue aux crédits CPER et de mise en sécurité (22 millions d'euros par an).

L'exercice de l'autonomie impose aux établissements une réflexion stratégique approfondie sur l'immobilier, en tant qu'actif stratégique, sous peine de devoir supporter les impacts financiers d'une politique immobilière parfois mal maîtrisée (absence de vision pluriannuelle, méconnaissance des coûts induits par les investissements immobiliers, entretien et renouvellement du parc négligés, manque de visibilité globale du budget immobilier, etc.) auquel s'ajoute un sous-financement chronique de l'exploitation-maintenance (les moyens mis en place par le MESRI s'élèvent à peu moins de 15 euros par m² pour un coût moyen de ces charges d'environ 40 euros par m²) et du gros entretien (dotation de l'État de l'ordre de 8 euros par m² pour un coût moyen de 30 euros).

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

Pour mener à bien une politique immobilière soutenable financièrement, les établissements sont incités à mettre en œuvre une véritable stratégie patrimoniale cohérente des sites qui se traduit par l'élaboration de schémas directeurs immobiliers dans lesquels doit être recherchée une maîtrise des besoins en surfaces et de leur impact financier (anticipation des coûts induits par les investissements immobiliers, programme pluriannuel immobilier...). À cet effet, le MESRI porte la nouvelle campagne de schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI) des opérateurs, lancée fin 2016 et pilotée par la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

Le Rapporteur spécial souligne que la dévolution du patrimoine immobilier aux établissements constitue un renforcement majeur de leur autonomie d'autant plus qu'elle est considérée comme porteuse de progrès dans tous les domaines de la politique immobilière. En effet, le transfert de propriété du patrimoine leur permet de devenir de véritables acteurs sur leur territoire, de pouvoir construire une stratégie immobilière concertée avec les autres acteurs locaux et d'utiliser leur patrimoine comme levier de valorisation. La mission confiée en mars 2016 aux deux inspections IGF et IGAENR a tiré un bilan positif de l'expérimentation de dévolution menée à partir de 2011 par trois universités (Toulouse I, Clermont I et Poitiers) et a souligné l'intérêt de reprendre le processus de transfert de propriété dans des conditions compatibles avec l'équilibre des finances publiques, c'est-à-dire sans dotation récurrente, ni financement préalable de remise aux normes. Les inspections ont identifié les conditions de réussite de cette nouvelle vague de dévolution qui sont de garantir le retour à 100 % des produits de cession des biens immobiliers transférés, et de maintenir les financements « immobiliers » existants (crédits CPER, Campus, mise en sécurité et accessibilité).

Le Rapporteur spécial se réjouit donc qu'une nouvelle vague de dévolution ait été lancée fin 2016 avec quatre universités : Aix-Marseille, Bordeaux, Caen et Tours. Ces dévolutions permettront aux universités de mieux s'inscrire dans les politiques de site, en contribuant au rapprochement entre établissements d'enseignement supérieur, écoles et organismes de recherche, afin de les rendre ainsi plus visibles et attractifs au niveau international.

2. L'« opération campus »

L'Opération Campus a été lancée en février 2008 sur la base d'un appel à projets. Un comité composé de personnalités qualifiées indépendantes a sélectionné successivement deux séries de projets :

- en novembre 2008 : Bordeaux, Grenoble, Lyon, Montpellier, Strasbourg ;
- en février 2009 : Aix-Marseille, Paris-Aubervilliers, Paris-Centre, Saclay, Toulouse.

Ces dix premiers sites bénéficient de l'attribution d'une part d'une dotation exceptionnelle de 5 milliards d'euros dont les intérêts, perçus par les établissements porteurs, leur permettent de rémunérer les titulaires de contrats de partenariat ou de marchés. En outre, la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2011 a ouvert un milliard d'euros supplémentaires, intégralement consommable, au bénéfice de l'Opération Campus du plateau de Saclay.

Les sites sélectionnés se sont vus attribuer les dotations suivantes :

- 575 millions d'euros pour le projet « Lyon Cité Campus » (15 janvier 2009),

- 375 millions d'euros pour le projet « Université de Strasbourg » (5 février 2009),

- 850 millions d'euros pour le projet de Saclay (29 avril 2009), auxquels s'est ajouté 1 milliard d'euros de dotation consommable par la loi de finances rectificative pour 2010 du 9 mars 2010,

- 475 millions d'euros pour le campus de Bordeaux (6 mai 2009),

- 500 millions d'euros pour « Aix-Marseille Université » (11 mai 2009),

- 325 millions d'euros pour le projet campus de Montpellier (27 mai 2009),

- 400 millions d'euros pour le projet campus de Grenoble (21 juillet 2009),

- 450 millions d'euros pour le projet Condorcet Paris-Aubervilliers (3 septembre 2009),

- 350 millions d'euros pour le projet « Toulouse Campus » (10 septembre 2009).

Le montant ainsi réparti atteint 4 300 millions d'euros et 700 millions d'euros sont affectés à des projets situés au centre de Paris. La dotation correspondante est confiée à la chancellerie des universités de Paris qui en assure une gestion mutualisée pour l'ensemble des acteurs parisiens concernés.

La dotation non-consomptible de 5 milliards d'euros a été confiée à l'Agence nationale pour la recherche et déposée au Trésor début août 2010. Depuis cette date elle est rémunérée à un taux de 4,03238 %, selon les termes d'un arrêté interministériel du 15 juin 2010. Elle est transférée progressivement à chaque établissement porteur en vue de la signature de leur premier contrat de partenariat public privé ou des marchés de travaux nécessitant le recours à l'emprunt. Ainsi, les universités de Grenoble, d'Aix-Marseille, de Lyon, de Bordeaux, le site de Saclay (transfert partiel), le site de Condorcet, le site de Paris, le site de Toulouse (versement partiel) et le site de Strasbourg ont vu leur dotation transférée.

III. LE DÉVELOPPEMENT SOUHAITABLE DE LA FORMATION CONTINUE DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

La période actuelle peut se caractériser comme une économie « super-schumpéterienne » dans laquelle des changements souvent rapides et brutaux induisent parfois des ajustements massifs d'effectifs dans le monde du travail. Dans ce contexte, protéger nos concitoyens signifie qu'il ne faut pas protéger les emplois mais bien protéger les individus et les armer par la formation pour qu'ils puissent se diriger vers des secteurs d'avenir. C'est tout le défi de la formation continue, qui dans les années à venir, va jouer un rôle aussi important que la formation initiale.

Pour cela, les universités et les organismes ont un rôle essentiel à jouer pour sortir la formation professionnelle d'un monde, statutaire et corporatiste. Cette révolution, le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche doit aussi le porter et en être un des acteurs. Or, la contribution des établissements de l'enseignement supérieur (universités, Cnam et écoles) à la formation professionnelle continue des adultes reste encore très faible. En effet, le chiffre d'affaires annuel des universités, Cnam et écoles en matière de formation continue correspondait en 2015 à 445 millions d'euros, soit environ 3,4 % des 13 milliards d'euros consacrés annuellement à la formation des actifs.

La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a instauré de nouvelles instances pour la gouvernance de la formation professionnelle qui ont permis à l'enseignement supérieur d'être directement représenté au sein du bureau et du conseil plénier du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) ainsi qu'au sein du conseil plénier des Conseils régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP). Par ailleurs, les organismes financeurs ont décidé de référencer dans un catalogue, rendu public, les prestataires de formation qui remplissent les critères fixés par le décret du 30 juin 2015 sur la qualité de la formation continue ; l'exigence de qualité peut être manifestée par une certification ou un label inscrit sur une liste établie par le CNEFOP obtenu par l'organisme de formation.

Conformément à la loi du 5 mars 2014, le Comité Paritaire interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation (COPANEF), les Comités Paritaires interprofessionnels régionaux pour l'Emploi et la Formation (COPAREF) ainsi que les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) sont en charge d'identifier, selon les critères définis par la loi, les formations éligibles au financement par le CPF. Ces formations sont répertoriées au sein de listes rendues publiques : liste nationale interprofessionnelle (LNI) pour le COPANEF, listes régionales interprofessionnelles (LRI) pour les COPAREF et listes de branches pour les CPNE. Parmi les critères d'éligibilité, il est mentionné que seules les formations inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), ou à l'inventaire, sont potentiellement éligibles au CPF.

Les établissements de l'enseignement supérieur ont la possibilité de diversifier leurs recettes en développant la formation professionnelle. Il leur est cependant indispensable de s'assurer que les coûts complets sont bien pris en compte avant toute proposition de tarification afin, non seulement de dégager un chiffre d'affaires mais aussi des bénéfices. Toutefois, la réglementation actuelle implique que les fonds de la formation professionnelle doivent bénéficier à la formation professionnelle (cf. code du travail et code de l'éducation) ce qui peut représenter un frein en matière de déploiement de la formation tout au long de la vie ⁽¹⁾ puisque la "frontière" entre formation initiale et continue est, dans ce cadre, amenée à disparaître.

Le Rapporteur spécial souligne ainsi la nécessité de faciliter la mise en place de la formation continue au sein des établissements du supérieur, dans le secteur public comme d'ailleurs dans le secteur privé (ce qui va de pair avec la question qui doit être posée de la reconnaissance des formations délivrées par ces établissements, notamment par l'attribution de diplômes d'État pour ceux qui sont contrôlés par le HCRES au même titre que les établissements du public).

Il souligne également que deux expérimentations visant à développer la formation tout au long de la vie sont en cours. La première (Pilotes FC), lancée en janvier 2016 et qui comprend 4 COMUE, 2 associations d'établissements et 7 établissements ⁽²⁾, a pour objectif l'identification de leviers permettant d'envisager un changement d'échelle en matière de chiffre d'affaires pour les activités en lien avec la formation continue (objectif initial : 1 milliard en 2020). Animé par la DGESIP, le groupe de travail des établissements retenus a approfondi, au cours de l'année 2016, plusieurs sujets : le marketing, les changements d'organisation à mettre en place, la visibilité de l'offre de formation, le rapprochement avec les milieux socio-économiques et les différents modèles d'organisation "agile" qui permettraient d'apporter plus de souplesse, tant en matière administrative que logistique, pour la mise en place et le déroulement d'actions de formation continue. Un nouveau groupe de travail va, dès la rentrée universitaire 2017-2018, s'atteler à l'élaboration d'une grille de coûts spécifique à la réalisation de formations à distance ou hybride.

La deuxième expérimentation (Pilotes FTLV) a démarré en janvier 2017. Elle regroupe 3 établissements, 5 ComUes et le Cnam. L'objectif des établissements est de travailler sur la transformation systémique à mettre en place

(1) Propositions de dispositifs qui permettent de prendre en compte la perte de linéarité, aujourd'hui observée, tant pour les parcours de formation (décrochages scolaire et universitaire) que pour les trajectoires professionnelles (lutte contre le chômage et besoins de montée en compétence des actifs pour prendre en compte les avancées technologiques et le développement du numérique).

(2) Université d'Angers ; Université de Bretagne Occidentale (UBO) ; Université Paris Sciences et Lettres - Université Paris Dauphine ; Université de Cergy Pontoise ; Toulouse Tech : INP Toulouse, INSA Toulouse, ENT Tarbes, Université de Strasbourg ; Comue Sorbonne Universités ; Université de La Rochelle ; Université Picardie Jules Verne ; Université Paris-Est Créteil - Université Paris-Est Marne la Vallée ; Comue Université de Côte d'Azur ; Comue Université de Lyon.

au sein des établissements pour accompagner la formation tout au long de la vie et ainsi favoriser l'accès à la certification de publics hétérogènes.

L'ensemble des établissements lauréats des deux appels à manifestation d'intérêt s'accorde sur le fait que le dispositif a généré une réelle dynamique tant au sein des établissements concernés qu'au niveau des relations avec les partenaires locaux, voire nationaux, de la formation professionnelle. Parmi les actions/dispositifs notables mis en place par les établissements Pilotes FC à l'issue de l'année 2016, et dont les effets se font d'ores et déjà ressentir sur le terrain, on peut citer :

- la signature de conventions (locales ou nationales) avec certains financeurs de la formation professionnelle : Agefos-PME, Unagecif, Opcalia, Medef ;

- la création de nouvelles formations courtes (associées ou non à un diplôme d'université (DU)) ou diplôme national ;

- la proposition de nouveaux parcours types, ou adaptation de diplômes nationaux (parcours types) ;

- le développement d'actions marketing (visuels, appui sur les réseaux socio...)

- le travail sur la réponse aux appels d'offres ;

- la meilleure reconnaissance et lisibilité de ce que représente la formation continue auprès des acteurs de l'établissement ;

- l'engagement dans une démarche qualité ;

- le travail sur la VAE ;

- la mise en place d'un catalogue de compétences ;

- l'amélioration des relations avec les partenaires socio-économiques du territoire.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (voir le compte rendu de la commission élargie du 24 octobre 2017 à 21 heures⁽¹⁾), la commission des finances examine les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.

La commission est saisie des amendements II-CF103 et II-CF105 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Ces amendements ont pour objet d'affecter le supplément de crédits dévolus à la recherche spatiale en 2018, aux universités pour le premier amendement, et à la recherche dans le domaine du développement durable pour le deuxième. Ils ne traduisent pas une hostilité à la recherche spatiale, mais la nécessité de répondre, notamment, aux difficultés des présidents d'université à gérer l'afflux d'étudiants.

Mme Amélie de Montchalin, rapporteure spéciale. Les 155 millions supplémentaires demandés pour la recherche spatiale sont destinés à honorer des paiements en retard. 131 millions sont destinés à un rattrapage de la contribution de la France à l'Agence spatiale européenne et 25 millions sont destinés à honorer la quote-part de la France dans le financement de l'organisation européenne pour l'exploitation de satellites météorologiques (EUMETSAT).

*Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission **rejette** ces amendements.*

*Puis, suivant l'avis favorable de Mme Amélie de Montchalin, rapporteure spéciale pour la recherche, et de M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante, la commission **adopte** les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

⁽¹⁾ http://www.assemblee-nationale.fr/15/budget/plf2018/commissions_elargies/

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Conférence des Grandes Écoles (CGE) : Mme Anne-Lucie WACK, M. Philippe RÉGIMBARD, M. Loïck ROCHE, M. Jules MEUNIER

Direction Générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle (DGESIP) – Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : M. Frédéric FOREST, chargé des fonctions de directeur général de l'Enseignement supérieur et de l'Insertion professionnelle par intérim, M. Christophe CASTELL, sous-directeur vie étudiante, Mme Cécile DRAYE, cheffe département synthèse budgétaire, M. Éric PIOZIN, chef de service stratégie contractualisation du financement et immobilier, Stéphane CALVIAC, sous-directeur financement enseignement supérieur, M. Olivier DUPLESSIS, adjoint au chef département aides aux étudiants, Mme Rachel-Marie PRADEILLES-DUVAL, cheffe de service stratégie des formations et vie étudiante

Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif : M. Philippe CHOQUET, vice-président de la FESIC, Mme Delphine BLANC-LE QUILLIEC, déléguée générale de la FESIC, Mme Dominique VERMERSCH, présidente de l'UDESCA, M. Jean-Louis VICHOT, délégué général de l'UDESCA, M. Jean-Michel NICOLLE, président de l'UGEI, Mme Séverine MESSIER, déléguée générale de l'UGEI, M. Michel BOYANCE, président de l'UNFL

Conférence des présidents d'université : M. Gilles ROUSSEL, président, M. Michel DELLACASAGRANDE, Mme Sibylle ROCHAS, M. Karl STOECKEL

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) : M. Emmanuel GIANNESINI, président du CNOUS, Mme Marie MESSAGE, directrice générale déléguée du CNOUS

Table Ronde des Syndicats de l'Enseignement Supérieur : **SUD EDUC :** Mme Marie-Bernadette ALBERT, représentante du syndicat national SUD-Recherche-EPST, M. Denis ORCEL, **SNESUP-FSU :** M. Hervé CHRISTOFOL, secrétaire général, M. Christophe PEBARTHE, secrétaire national en charge du secteur recherche, M. Valero ALET, secrétaire national en charge du secteur recherche, **UNEF :** M. Abdoulaye DIARRA, président, Mme Mélanie LUCE, membre du bureau national et responsable de la commission universitaire, **SNCS-FSU :** M. Boris GRALAK, membre du bureau national, **UNSA-Éducation :** M. Stéphane LEYMARIE, secrétaire général de Sup Recherche, M. Frédéric MARCHAND, secrétaire national de l'UNSA Éducation, **CSEN FGAF :** M. Éric MONNIN, M. Sylvain GOUGUENHEIM, **FAGE :**

M. Jimmy LOSEFELD, président, **SNPREES-FO** : M. Michel GAY, M. Alain BRETTO, **SGEN-CFDT** : M. Franck LOUREIRO, secrétaire général adjoint, Mme Pascale GILLON, **FERC-CGT** : Mme Josiane TACK, ingénieure de recherche 1^{re} classe CNRS - secrétaire générale du syndicat national des travailleurs de la recherche scientifique SNTRS-CGT, M. Alain ROQUES, directeur de recherche, membre du secrétariat national de la CGT-Inra, **CFTC** : Mme Danielle GRIMALDI, Mme Cécile ROUILLAC

Cabinet de la Ministre chargée de l'Enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation : M. Nicolas CASTOLDI, directeur adjoint de cabinet, M. David CAVAILLOLÈS, conseiller budgétaire, industriel et spatial, M. Lloyd CERQUEIRA, conseiller parlementaire