



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

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
INTRODUCTION	5
I. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS	6
1. L'exécution des crédits sur le programme 150 : Formations supérieures et recherche universitaire	6
2. L'exécution des dépenses sur le programme 231 : Vie étudiante.....	7
3. Un manque de suivi du plan 5 000 et une sous-exécution répétée des plafonds d'emploi des universités.....	8
4. La nécessité d'un meilleur suivi du plan 40 000 logements dans la perspective du plan 80 000 annoncé par le Gouvernement.....	9
II. LES MOYENS DÉPLOYÉS POUR LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITÉS	11
1. Les difficultés juridiques qui peuvent se poser en matière de séparation entre formation initiale et continue	13
2. Un approfondissement nécessaire de l'effort en faveur de la formation continue .	13
TRAVAUX DE LA COMMISSION	15
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	17

INTRODUCTION

Depuis 2016, on observe une nette progression des crédits de la Mission Interministérielle *Recherche et Enseignement Supérieur* (MIREs). Les crédits votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2017 représentent ainsi 27,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26,95 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), ce qui représente une progression de 2,9 % en AE comme en CP par rapport à la LFI 2016.

Au sein de la mission, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur sont regroupés dans les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* qui totalisent 15,7 milliards d'euros en AE et en CP.

Comme les années précédentes, ils connaissent une évolution positive puisqu'ils augmentent de 2,5 % en AE et 3,2 % en CP. L'exécution des crédits est très légèrement inférieure aux crédits ouverts sur l'année, lesquels n'ont que peu évolué par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2017, ce qui témoigne d'une budgétisation initiale conforme à la réalité des dépenses.

EXÉCUTION 2017 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts	Exécution
150	AE	13 264,8	- 15,7	13 248,8	13 147,5
	CP	13 226,9	- 60,1	13 166,8	13 133,6
231	AE	2 691,4	- 39	2 652,4	2 642,7
	CP	2 688,1	- 33,7	2 654,4	2 643,7
Total	AE	15 956,2	- 54,7	15 901,2	15 790,2
	CP	15 915	- 93,8	15 821,2	15 777,3

Source : RAP MIREs 2017.

RATIOS D'EXÉCUTION 2017

(en pourcentages)

	Consommés / adoptés		Consommés / ouverts	
	AE	CP	AE	CP
<i>Programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire</i>	99,1	99,3	99,2	99,7
<i>Programme 231 Vie étudiante</i>	98,2	98,3	99,6	99,6
<i>Total</i>	99,1	99,1	99,3	99,7

Source : RAP MIRES 2017.

I. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS

La consommation des crédits sur les programmes 150 et 231 demeure à un niveau élevé, proche des autorisations sur l'année, et légèrement supérieure aux autorisations initiales. La consommation des crédits diffère ainsi de la consommation des plafonds d'emplois, qui demeurent loin des autorisations sur l'année.

1. L'exécution des crédits sur le programme 150 : Formations supérieures et recherche universitaire

Sur le programme 150, les CP votés en LFI 2017 excèdent de 333,8 millions d'euros les crédits votés en 2016, différence qui porte principalement sur les crédits de masse salariale inclus dans les subventions pour charge de service public (titre 3).

Les subventions pour charges de service public inscrites sur le programme 150 représentent 12,3 milliards d'euros en AE et CP et constituent de loin le principal poste de dépenses, qui financent les opérateurs de la mission, au premier rang desquels les universités.

Les décrets du 20 juillet 2017 et du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, ont annulé 154,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 163,4 millions d'euros en crédits de paiement (CP) sur les deux programmes Enseignement Supérieur de la MIRES. Sur le programme 150, les annulations ont porté sur des crédits d'opérations immobilières décalées (Campus) ainsi que sur la réserve de précaution.

Les ouvertures et la consommation des crédits au titre du programme 150 au titre de la dotation de service public ne peuvent toutefois s'exonérer d'une réflexion parallèle sur la situation financière difficile de certains établissements passés aux responsabilités et compétences élargies.

Dans son rapport annuel, la Cour des comptes alerte ainsi sur la situation budgétaire « très dégradée » de sept universités et d'une école d'ingénieur, soit

deux établissements de plus que l’an dernier. Pour nombre de ces universités, les difficultés sont structurelles : le besoin de financement risque d’être durablement supérieur à leur capacité à lever des ressources propres. Ces difficultés ont des origines diverses : difficultés à piloter la masse salariale, problème de trésorerie, augmentation trop rapide de la démographie étudiante, etc. Le rapporteur spécial note que cette situation est préoccupante, notamment dans le cas des universités de Grenoble et de Lille, dont la situation financière s’est aggravée depuis 2016.

2. L’exécution des dépenses sur le programme 231 : Vie étudiante

Sur le programme 231, les CP votés en 2017 excèdent de 201,3 millions d’euros ceux votés en LFI 2016. Cette différence repose notamment sur la prévision de la dynamique des dépenses liées aux dépenses d’intervention directes (aides aux étudiants), portées par l’action 1, qui sont pour l’essentiel des dépenses de guichet et représentent en exécution 2,3 milliards d’euros.

Ces aides sont détaillées ci-dessous :

Dispositif	Évolution	LFI 2017	Dépenses constatées	Écart
Bourses sur critères sociaux	Fusion des deux premiers échelons de bourse ont été fusionnés à partir de la rentrée 2016, chaque échelon est désormais rémunérateur	2 051,89	2 035,2	16,69
Aides au mérite	Dispositif réformé en 2015. Attribuée sous forme de bourse aux bacheliers bénéficiant de bourse sur critères sociaux et ayant obtenu la mention « très bien » au baccalauréat	44,11	56,37	- 12,26
Aides à la recherche du premier emploi ARPE	Créés par la loi du 8 août 2016 et mises en place à compter de la rentrée 2016	58	33,66	24,34
Aide à la mobilité master	Mise en œuvre à la rentrée 2017. Dispositif non prévu en LFI.	0	6	- 6
Grande école du numérique	Mise en œuvre à la rentrée 2017 et non prévue en LFI. S’adresse, sous conditions de ressources aux étudiants poursuivant une formation labellisée GEN et non financés par ailleurs.	0	1,5	- 1,5

Source : Cour des comptes à partir des données LFI et chorus.

Contrairement à l’exercice 2016, les crédits inscrits en LFI 2017 ont largement couvert les dépenses d’aides directes inscrites sur le programme 231. On constate même un écart positif de 21,3 millions d’euros en raison d’un effectif réel de boursiers inférieur aux prévisions.

Néanmoins, avec l’afflux dans l’enseignement supérieur d’un nombre plus élevé d’élèves au cours des prochaines années, la qualité de la programmation initiale demeurera un sujet notable. En 2017, la prévision d’exécution conduisait à un besoin de crédits supplémentaires de 148 millions d’euros largement financés par la réserve de précaution.

L'écart positif entre prévision et exécution est également dû au surdimensionnement du dispositif d'aides à la recherche du premier emploi (ARPE). L'ARPE avait été mis en place à la rentrée 2016 et son coût de 25 millions d'euros n'avait pu être anticipé en LFI. Au titre de l'année 2017, les crédits disponibles pour l'ARPE s'élevaient à 40,52 millions d'euros. Le montant final des dépenses pour l'ARPE s'élève à 33,66 millions d'euros, dont 8,7 millions d'euros ont été nécessaires pour solder la campagne de 2016. Ce sont au total 27 731 diplômés qui ont bénéficié de l'aide dont 1 957 anciens apprentis et 25 774 anciens boursiers.

Un montant de 3 millions d'euros a par ailleurs été redéployé afin de financer l'aide à la mobilité master créée en 2017 et qui permet aux étudiants boursiers de bénéficier d'une aide de 1 000 euros s'ils s'inscrivent dans un master situé géographiquement en dehors de l'académie dans laquelle ils ont obtenu leur licence. Cette aide, par conséquent non inscrite en LFI, a été financée par des mouvements de crédits en gestion à parts égales depuis l'ARPE et les aides spécifiques pour un montant total de 6 millions d'euros. En 2017, 5 731 étudiants ont bénéficié de cette aide.

L'exécution 2017 est en outre marquée par la fin de la réforme du dispositif de compensation de l'exonération des droits d'inscription des étudiants boursiers. Le gouvernement précédent avait en effet engagé, en 2014, une réforme sur 4 ans qui avait conduit à compenser la totalité des exonérations de droits d'inscription des étudiants boursiers sur critères sociaux aux universités. Progressive sur quatre ans, cette réforme a consisté dans un premier temps à sortir des socles de référence des modèles « universités » et « école d'ingénieurs » près de 104 millions d'euros correspondant à un effectif constaté de 468 000 boursiers. Après avoir réparti cette charge de manière uniforme entre tous les établissements, un rééquilibrage s'est opéré par quart tous les ans jusqu'à ce que le montant sorti du socle du modèle « compensation boursière théorique » soit égal au montant réel constaté « compensation boursière réelle ».

3. Un manque de suivi du plan 5 000 et une sous-exécution répétée des plafonds d'emploi des universités

L'année 2017 a été marquée par la création de 1 000 emplois nouveaux pour l'enseignement supérieur, dont 985 sur le périmètre du programme 150 (dont 170 sur le titre 2, répartis entre les créations T2 prévues en LFI – 50 – et les créations T2 non prévues en LFI – 120), et le financement en année pleine des créations notifiées en 2016, pour un total de 60,4 millions d'euros.

Cependant, de manière générale, la prévision et l'exécution des crédits de personnel et des plafonds d'emplois demeurent un enjeu sur la MIREs. Trop souvent, l'augmentation du plafond d'emplois ne se traduit pas par des créations effectives de postes mais vient compenser l'impact budgétaire des mesures salariales ainsi que le glissement vieillissement technicité (GVT).

Cela a un impact au regard des engagements ministériels. Ainsi, au titre du suivi du plan de création des 5 000 postes d'enseignants-chercheurs lancé en 2014, seulement 74 % des emplois notifiés ont été effectivement suivis de recrutements. Le Ministère ne dispose que d'une vision très globale de l'utilisation des 26 % de crédits restants. La Cour des comptes relève à cet égard le manque de transparence et de suivi des crédits votés par le Parlement dans le but précis de créer des emplois alors que ce plan représente un coût cumulé de plus de 735 millions d'euros depuis 2013. Une partie des emplois a certainement servi à financer la masse salariale.

Par ailleurs, les montants présentés au titre 2 et les plafonds d'emplois ne représentent que partiellement les enjeux du programme 150. En effet, les dépenses de personnel des opérateurs représentent 77 % des crédits (CP) du programme 150. Ces crédits sont inclus dans la subvention pour charge de service public (titre 3) pour les établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et en titre 2 et titre 3 pour les établissements non RCE. En 2017, les dépenses de personnel des établissements passés aux RCE se sont élevées à 11,8 milliards d'euros. Par ailleurs, tous les établissements peuvent allouer des crédits aux dépenses de personnel sur leurs ressources propres.

Au final, le rapporteur spécial note qu'on ne dispose d'aucune visibilité globale sur le pilotage consolidé des dépenses et des évolutions budgétaires, notamment celles liées à la masse salariale, dans l'ensemble des établissements.

Ainsi, les 105 établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) utilisent les crédits supplémentaires librement, normalement dans le respect de la soutenabilité financière. Compte tenu de la rigidité de leur masse salariale, ils ne procèdent ainsi pas systématiquement à des créations d'emplois mais financent la progression mécanique de la masse salariale. L'autonomie conférée à ces opérateurs les conduit ainsi à piloter leur masse salariale sans « saturer » le plafond d'emplois voté par le Parlement, auquel s'ajoute le plafond « établissement » correspondant aux emplois financés sur ressources propres.

On constate donc une sous-consommation de 11 498 ETPT sous plafond État en 2017. Cet écart peut poser problème au regard des engagements quantitatifs pris par l'exécutif, comme au regard de la situation financière de certaines universités dont il est également un baromètre.

4. La nécessité d'un meilleur suivi du plan 40 000 logements dans la perspective du plan 80 000 annoncé par le Gouvernement

L'année 2017 est la dernière année de mise en œuvre du plan visant la création de 40 000 logements sociaux sur la période 2013-2017.

Ce plan visait à développer l'offre de logements pour permettre au plus grand nombre d'étudiants qui en font la demande d'accéder à un hébergement de qualité, à un moindre coût.

Selon la dernière actualisation du tableau de bord national effectuée le 31 mars 2017, 40 391 places nouvelles ont été créées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017, avec 20 487 places en province et 19 904 places en Île-de-France.

Ce plan est donc, dans l'ensemble, une réussite mais les engagements financiers hors bilan des CROUS n'ont fait l'objet d'aucun suivi fiabilisé, alors que leur niveau est élevé (entre 1 et 2 milliards d'euros). L'opération a en outre été marquée par des difficultés de financement, notamment à cause de la complexité des partenariats public-privé. Il apparaît que les pratiques comptables sont encore largement hétérogènes selon les CROUS. Le suivi des engagements hors bilan pourrait donc à cette fin être intégré au futur contrat d'objectif du CNOUS.

Par ailleurs, le ministre de la cohésion des territoires a annoncé un « plan 80 000 logements » dont 60 000 logements étudiants qui devraient être créés sur le quinquennat. Avec la fin du plan engagé par le précédent gouvernement, l'État prévoit donc la construction de plus de 100 000 logements pour les étudiants en 10 ans.

Le rapporteur spécial s'associe donc aux recommandations de la Cour des comptes de définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et d'en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En outre, le CNOUS a fait état du manque de moyens dont il disposait à ce jour pour mener à bien l'ensemble des constructions, notamment face à un gel de ses ressources.

II. LES MOYENS DÉPLOYÉS POUR LA FORMATION CONTINUE DANS LES UNIVERSITÉS

Le rapporteur spécial a choisi de s'intéresser au développement de la formation continue dans les universités car celle-ci est cruciale non seulement pour le développement d'une formation tout au long de la vie, pour laquelle les universités sont des acteurs essentiels, mais également du point de vue des ressources propres des établissements d'enseignement supérieur, dont la formation continue pourrait représenter une part croissante à l'avenir. En effet, la formation continue représente déjà un volume de près de 438 000 stagiaires en 2017 pour un financement de l'ordre de 449 millions d'euros, dans les établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

REPRISE D'ÉTUDES

	Universités	CNAM	Écoles	Total supérieur *
Volume financier (en euros)	329 054 904	115 778 557	29 341 359	449 206 277
Nombre de stagiaires formation	335 005	83 388	20 004	438 395

(*) Établissement relevant du MESRI

Source : DGESIP.

VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

	Effectifs	%
Validations totales après examen par un jury de VAE	2 278	65
Validations partielles après examen par un jury de VAE	916	26,2
Ensemble des validations après examen par un jury de VAE	3 192	91,2
Validation après préconisations post-jury	307	8,8
Ensemble des validations	3 499	100

(*) Données qui ne concernent que les établissements d'enseignement supérieur. Le nombre de VAE dans l'enseignement supérieur double avec l'intégration des BTS

Source : DGESIP.

NOMBRE ET TYPOLOGIE DES DIPLÔMES DÉLIVRÉS SOLLICITÉS

	Université	CNAM	Écoles	Total
Heures stagiaires pédagogiques	38 981 387	15 452 706	2 219 360	56 653 453
Nombre de diplômes délivrés	101 222	7 211	1 444	109 877
<i>Dont</i>				
DUT	2 190	52		2 182
L	3 848	2 443		6 280
LP	14 075	1 051		16 026
M	15 348	606		16 042
O	80	40		120
Autres types de certifications (diplômes d'université, formations courtes)	64 845	2 929		67 774

Source : DGESIP.

PRINCIPAUX DOMAINES DE FORMATION

	% de diplômes obtenus
Médecine, odontologie, pharmacie	29,44 %
Sciences économiques, gestion (hors AES)	11,32 %
Sciences humaines et sociales	9,58 %
Science et technologie	7,33 %
Gestion des entreprises et des administrations	5,41 %
Lettres – sciences du langage – arts	5,05 %
Management et société	4,92 %
Droit sciences politiques	4,90 %
Techniques de commercialisation	3,30 %
Science de la nature et de la vie	2,44 %

Source : DGESIP.

Autonomes dans la gestion de leur masse salariale et leurs moyens logistiques, les établissements organisent la formation continue selon des formes différentes.

Certains ont opté pour un service centralisé (commun) alors que d'autres s'appuient sur des cellules décentralisées, positionnées dans les composantes et faisant appel à des personnels avec des quotités équivalent temps plein variables. Les ressources humaines mobilisées se composent majoritairement de personnels administratifs contractuels.

La DGESIP met également des moyens à disposition des universités sélectionnées dans le cadre des 2 appels à manifestation d'intérêt en 2016-2017 :

– l'expérimentation « Pilotes FC », dotée de 30 postes, lancée en janvier 2016 ;

– la deuxième expérimentation « Pilotes FTLV », dotée de 20 postes, a démarré en janvier 2017.

1. Les difficultés juridiques qui peuvent se poser en matière de séparation entre formation initiale et continue

Les difficultés trouvent majoritairement leur origine dans l'histoire et les différentes étapes de l'intégration de la formation continue dans les organisations, plus que dans une réglementation ; elles sont le fruit d'usages qui se sont transmis et ancrés au fil du temps. Un guide « RH », fruit des travaux du groupe lauréat des deux appels à manifestation d'intérêt cités ci-dessus, est en voie de finalisation et devrait permettre de lever bon nombre de freins constatés dans le domaine des ressources humaines.

Une meilleure reconnaissance des compétences des services communs de formation continue par les services centraux des universités devrait ainsi permettre de réduire les démarches administratives dans ce domaine et les délais associés. La reconnaissance de certains métiers nouveaux tel celui de commercial serait alors facilitée.

Au-delà des aspects juridiques, le développement d'une véritable formation tout au long de la vie est limité par la contribution prioritaire des enseignants-chercheurs à la charge de la formation initiale et leur obligation de production en matière de recherche. Or, la diversification des publics de l'enseignement supérieur et la demande sociale en termes de montée en compétences nécessitent de mieux accompagner les enseignants-chercheurs dans les missions pédagogiques, éventuellement en reconnaissant davantage leur investissement dans le suivi des étudiants et des stagiaires de la formation continue.

La mise en place de sociétés universitaires et de recherche, telles qu'envisagées dans le cadre du programme d'investissement d'avenir, devrait permettre de conduire des actions de gestion et de commercialisation des prestations de formation continue. Il semble toutefois important de préciser le périmètre de ces actions de formation continue confiées à ces filiales compte tenu des missions confiées aux EPSCP par la loi.

2. Un approfondissement nécessaire de l'effort en faveur de la formation continue

S'appuyant sur un rapport de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) de juillet 2014, la DGESIP a

élaboré sous l'autorité du cabinet de la ministre chargée de l'enseignement supérieur une feuille de route de la formation tout au long de la vie en mars 2015 autour de plusieurs axes dans la ligne des recommandations du « rapport Germinet ». Quelques axes peuvent être soulignés :

– élaboration d'un référentiel de coûts complets incluant les spécificités de la mise en œuvre d'actions de formation continue en présentiel et à distance ;

– amélioration de la lisibilité de l'offre de formation du supérieur ;

– élaboration de fiches nationales sur les diplômes nationaux pour publication au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Publications achevées pour les licences, en cours pour les licences professionnelles, en voie d'engagement pour le doctorat ;

– lancement du projet du portail national DECODES (Développer ses Compétences Dans l'Enseignement Supérieur) qui vise à présenter l'offre de l'enseignement supérieur en matière de formation continue et simplifier les démarches administratives.

– accompagnement des établissements dans la dématérialisation de la démarche de VAE, notamment la phase de recevabilité.

– projet de modification réglementaire (D. 714-65 du code de l'éducation) dans le but de supprimer la réaffectation des excédents de formation continue au cours des trois exercices suivants, qui n'est plus justifiée dans le contexte de moyens globalisés et de l'autonomie des établissements.

Le rapporteur spécial relève que le développement de la formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur pourrait également s'appuyer sur une meilleure connaissance des sources de financement des stagiaires. En particulier, il semble difficile, à l'heure actuelle, de retracer les parts respectives du financement individuel, des financeurs de la formation professionnelle (Agefos-PME, Unagecif, Opcalia, Medef), des entreprises ou encore des acteurs institutionnels locaux ou nationaux. À ce titre, la création du compte personnel de formation (CPF) peut entrer en résonance avec le développement de l'offre de formation continue dans les établissements d'enseignement supérieur, selon des modalités qu'il convient de préciser.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures 30, le lundi 4 juin 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

DGESIP : Madame Brigitte Plateau, directrice générale.

Cour des comptes : M. Philippe Rousselot, conseiller maître, président de section, Mme Catherine Julien-Hiebel, conseiller référendaire, M. Frédéric Gaston, rapporteur et Mme Hélène Szarzynski, auditeur.