

N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 34

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. FABRICE LE VIGOUREUX

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	5
RECOMMANDATIONS.....	7
PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS.....	9
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150, <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>.....	9
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 A ÉTÉ MAÎTRISÉE ET LA POLITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A GLOBALEMENT TENU SES PROMESSES.....	10
1. Une exécution des crédits maîtrisée et un plafond d'emploi respecté.....	10
2. D'importantes mesures de gestion et un taux de mise en réserve qui reste dérogatoire.....	11
3. Des indicateurs de performance majoritairement en progrès	12
B. LES MOYENS NOUVEAUX DU PROGRAMME 150 ONT PRINCIPALEMENT ÉTÉ DÉDIÉS AUX OPÉRATEURS.....	13
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231, <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	14
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 A ÉTÉ MAÎTRISÉE	15
B. UNE TRANSPARENCE ACCRUE S'AGISSANT DE L'AFFECTATION DE LA CVEC	16
C. UN POINT DE FRAGILITÉ : L'ABSENCE DE CONTRACTUALISATION AVEC LE CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CNOUS)	17

SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19 SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DES PROGRAMMES 150 ET 231	19
I. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION 2020 DES PROGRAMMES 150 ET 231 ONT ÉTÉ SIGNIFICATIVEMENT AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19	19
A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 150 RALENTIES PAR RAPPORT AU RYTHME CONSTATÉ EN 2019	19
B. À L'INVERSE, LE PROGRAMME 231 CONNAÎT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES, EFFECTIVES OU POTENTIELLES.....	21
C. UN IMPACT ENCORE INCERTAIN SUR LES MOUVEMENTS DE PERSONNEL.....	22
II. LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ S'ACCOMPAGNERA VRAISEMBLABLEMENT DE COÛTS SUPPLÉMENTAIRES MAIS PAS D'UN IMPACT SUR LE SCHÉMA D'EMPLOIS.....	23
A. DES COÛTS COMPLÉMENTAIRES ATTENDUS LIÉS AUX DISPOSITIFS SANITAIRES ET À L'ADAPTATION DES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT.....	23
B. AUCUN IMPACT SUR LE SCHÉMA D'EMPLOI N'EST POUR L'INSTANT PRÉVU.....	23
C. AU-DELÀ DES DÉPENSES SANITAIRES, DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES POURRAIENT S'AVÉRER NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LA POPULATION ÉTUDIANTE ET DEVRONT S'INSCRIRE DANS UN PLAN DE RELANCE GLOBAL	24
a. La situation étudiante	24
b. La situation des CROUS	24
c. La nécessité d'un plan de relance global.....	24
EXAMEN EN COMMISSION	27
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	29
SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	30

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

L'exécution des crédits 2019

De manière globale, l'exécution des crédits sur la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) traduit une **grande conformité des prévisions par rapport à l'exécution**. S'agissant des autorisations d'engagement, 27,77 milliards d'euros ont été consommés pour 27,96 milliards d'euros ouverts en LFI 2019 ; en crédits de paiement, 27,96 milliards d'euros ont été consommés pour 28,15 milliards ouverts en LFI.

S'agissant du programme 150 (enseignement supérieur) et du programme 231 (vie étudiante), on constate entre 2018 et 2019 une importante augmentation des moyens pour le programme 150, qui bénéficie de près de 158 millions d'euros supplémentaires (CP) et une grande stabilité de ceux-ci pour le programme 231. Ces moyens supplémentaires, principalement dédiés aux subventions pour charge de service public (SCSP) versées aux opérateurs du programme 150, ont notamment permis de financer la poursuite de la mise en œuvre du Plan « étudiants ». **Le rapporteur souligne à cet effet la nécessité d'un élargissement effectif du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements.**

► **L'exécution pour les programmes 150 et 231 a été maîtrisée, conduisant le rapporteur spécial à donner un feu vert à la validation de l'exécution.**

► L'année 2019 a également été celle de la montée en puissance de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), dont le rendement a été de 132 millions d'euros. **Le rapporteur spécial salue à cet effet le gain en matière de transparence sur l'utilisation de cette taxe affectée.**

L'impact de la crise liée à l'épidémie du Covid-19

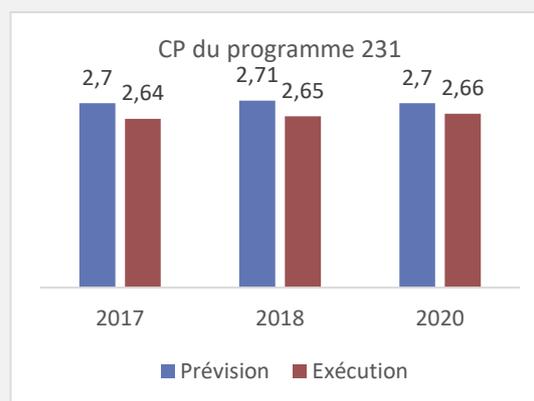
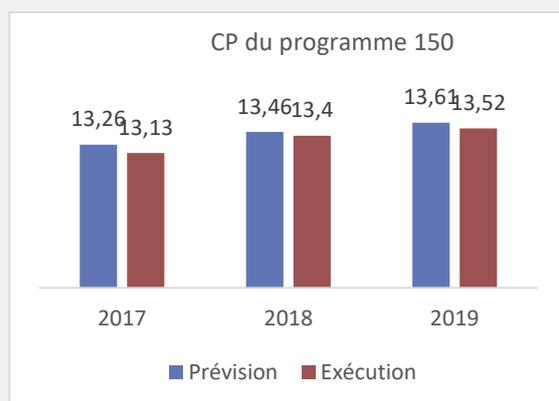
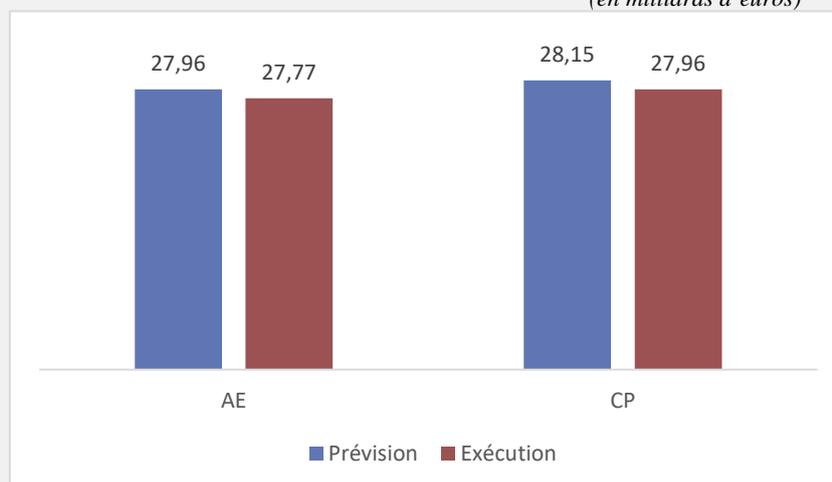
S'agissant de **l'impact de la crise sanitaire liée au Covid-19 sur le déploiement des politiques publiques et des crédits budgétaires**, le rapporteur tient à saluer l'ensemble des dispositifs mis en œuvre par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation pour assurer la continuité des politiques publiques portées par les programmes 150 et 231, à l'instar des primes versées aux personnels des CROUS, ainsi que l'aide exceptionnelle de 200 euros pour soutenir la population étudiante, particulièrement vulnérable dans certaines de ses composantes.

S'il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la crise sanitaire sur les crédits des programmes 150 et 231, les importantes conséquences de la dégradation de la situation économique (augmentation mécanique du nombre de demandeurs de bourses, baisse des recettes des opérateurs *etc.*), devraient entraîner une hausse des dépenses de l'ordre de plusieurs centaines de millions d'euros. **Le rapporteur spécial y sera particulièrement attentif lors des discussions budgétaires sur le projet de loi de finances pour 2021.**

Par ailleurs, le rapporteur spécial souligne que la reprise de l'activité des établissements d'enseignement supérieur doit être **l'occasion de mettre en œuvre un grand plan de rénovation thermique du bâti universitaire**, nécessaire à l'attractivité des campus et à la réalisation d'importantes économies.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2019 AU NIVEAU DE LA MISSION

(en milliards d'euros)



L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231 AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

Numéro et intitulé du programme <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13,28 13,15	13,47 13,42	13,53 13,48	13,26 13,13	13,46 13,40	13,61 13,52
231 – Vie étudiante	2,69 2,64	2,69 2,64	2,70 2,64	2,69 2,64	2,71 2,65	2,70 2,66

RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 – Inclure le GVT, sujet de préoccupation majeur des opérateurs du programme 150, fasse l'objet de discussions dans le cadre des dialogues stratégiques et de gestion.

Recommandation 2 – Faire du dialogue stratégique et de gestion une instance de suivi des crédits octroyés aux universités.

Recommandation 3 – Faire apparaître dans les prochains documents budgétaire une explication du taux de mise en réserve de 5 % sur la subvention pour charge de service public versée au CNOUS.

Recommandation 4 – Conclure rapidement un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec le CNOUS.

Recommandation 5 – Réfléchir à un grand plan de relance de l'enseignement supérieur dès le projet de loi de finances 2021, en lien avec le projet de loi de programmation pour la recherche, qui intégrerait notamment la rénovation thermique du bâti universitaire, comme le rapporteur l'avait préconisé dans son rapport fait sur le projet de loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾.

(1) 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 2020 (n° 2272) par M. Joël Giraud, Rapporteur général, Député – Annexe n° 34 : Enseignement supérieur et vie étudiante, M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

L'exécution des programmes 150, *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231, *Vie étudiante* a été maîtrisée. Si les moyens alloués au programme 231 restent stables, le programme 150 a bénéficié d'une hausse de plus de 150 millions d'euros, captée en grande partie par les opérateurs.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150, FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

L'année 2019 a été pour l'enseignement supérieur une année de poursuite et de renforcement des réformes engagées en 2018 mais également de mise en œuvre de nouvelles mesures. Ainsi, **les actions prévues par la loi orientation et réussite des étudiants (dite loi ORE) de mars 2018⁽¹⁾ ont été renforcées**, avec notamment la création de plus de 16 000 places dans les filières en tension en 2019, portant ce chiffre à 38 000 depuis 2018, pour répondre à la montée en puissance de la plateforme Parcoursup qui a accueilli près de 86 000 candidats supplémentaires.

L'année 2019 fut également celle de la **réforme des études de santé**, engagée par la loi du 24 juillet 2019⁽²⁾, dans un objectif de diversification des profils des futurs médecins et de fin du *numerus clausus*. La première année commune aux études de santé (PACES) a ainsi été supprimée et remplacée par trois types de parcours de formation.

S'est poursuivi en 2019 le mouvement vers **l'autonomie des opérateurs du programme**. Dans la continuité du mouvement enclenché en 2007 par la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite LRU)⁽³⁾, **l'Observatoire de Paris a accédé aux responsabilités et compétences élargies**. 107 établissements sont désormais bénéficiaires de ce régime, dont l'ensemble des universités depuis 2013. Ces établissements ont une complète maîtrise de leurs moyens pour conduire une politique d'établissement articulée avec la stratégie nationale, dans le cadre du contrat pluriannuel de site passé avec l'État. Afin de mieux articuler l'autonomie des universités et les grandes orientations nationales a été mise en place **avec dix établissements** pour l'année universitaire 2018-2019 **l'expérimentation d'un dialogue stratégique et de gestion**. Le dispositif doit être généralisé aux établissements de plus de 2 500 étudiants à la rentrée 2020.

(1) Loi n° 2018-166 du 8 mars 2019 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

(2) Loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé.

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

Enfin, le **mouvement de dévolution du patrimoine a été poursuivi en 2019**, avec le transfert de propriété des biens immobiliers aux universités d'Aix-Marseille et de Bordeaux ainsi qu'un renforcement de l'offre de soutien de la DGESIP aux établissements pour améliorer leur performance à travers un outil de pilotage et d'aide à la décision.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 A ÉTÉ MAÎTRISÉE ET LA POLITIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR A GLOBALEMENT TENU SES PROMESSES

Si la consommation des crédits en 2019 a été maîtrisée et les indicateurs de performance s'améliorent globalement, l'exécution a été marquée par d'importantes mesures de gestion.

1. Une exécution des crédits maîtrisée et un plafond d'emploi respecté

La prévision pour 2019 pour le programme 150 était de 13,53 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 13,61 milliards d'euros en crédits de paiement, dont 13,59 milliards prévus en LFI pour 2019, soit **une hausse de près de 79 millions d'euros en AE et 158 millions d'euros en CP par rapport à la LFI pour 2018**.

Ces crédits de paiement supplémentaires ont notamment permis de financer :

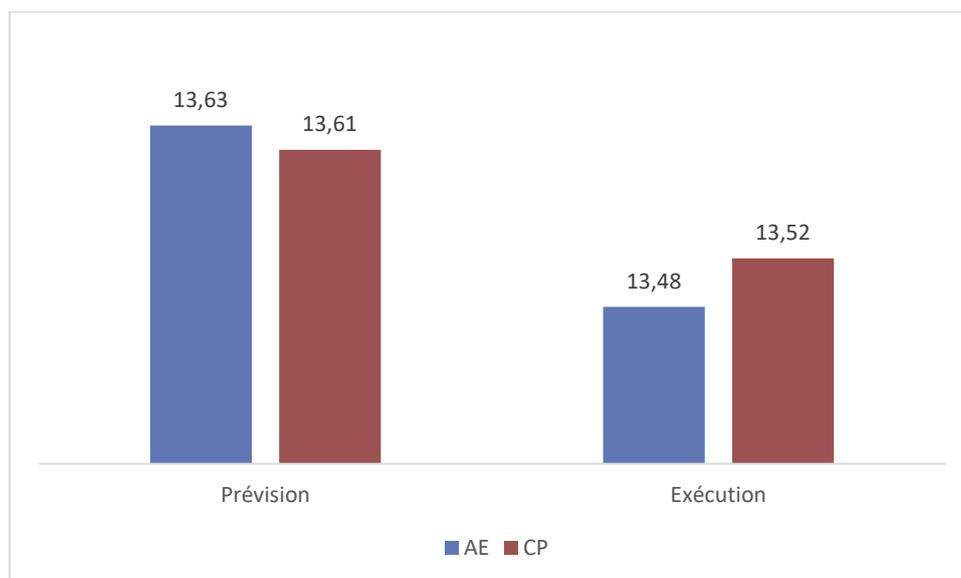
(i) **les mesures nationales relatives à la masse salariale**, à hauteur de près de 42 millions d'euros (26 % des moyens nouveaux). Cette dépense tendancielle recouvre principalement de la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours, professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) et du financement de la CSG ;

(ii) **la mise en œuvre du « Plan étudiant »** issue de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiantes de mars 2018 à hauteur de 98 millions d'euros (62 % des moyens nouveaux).

En exécution, la consommation des autorisations d'engagement s'élève à 13,48 milliards d'euros et, celle des crédits de paiement à 13,52 milliards d'euros, dont un peu plus de 13 milliards pour les crédits hors titre 2 et près de 515 millions pour les crédits de titre 2. La baisse des crédits consommés en titre 2, de près d'1,77 % par rapport à 2018, est liée au passage de l'Observatoire de Paris aux responsabilités et compétences élargies. Hors titre 2, les crédits consommés sont en augmentation de 0,95 % pour le hors titre 2. **Le rapporteur spécial tient à saluer une consommation 2019 maîtrisée, maintenue dans la limite des crédits disponibles.**

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS 2019 DU PROGRAMME 150

En milliards d'euros



Source : Commission des finances à partir du RAP 2019

S'agissant du plafond des emplois rémunérés sur titre 2 autorisés en loi de finances de 7 298 ETPT, il a été consommé à hauteur de 7 040 ETPT. S'agissant des établissements, le plafond de 164 038 ETPT a été consommé à hauteur de 154 039 ETPT (soit une augmentation de 705 ETPT par rapport à 2018).

2. D'importantes mesures de gestion et un taux de mise en réserve qui reste dérogatoire

Le programme 150 a continué de bénéficier en 2019 d'un taux de mise en réserve dérogatoire pour les subventions pour charge de service public (SCSP) des opérateurs, pour lesquelles s'applique une réserve forfaitaire de 30 millions d'euros⁽¹⁾. En contrepartie, un taux de 8 % a été appliqué aux autres lignes budgétaires du programme au lieu du taux de droit commun de 3 % sur le « hors titre 2 ». Au total, les crédits inclus dans la réserve de précaution initiale représentent 63,4 millions d'euros en AE (soit 0,47 % des AE ouvertes en LFI) et 66,7 millions d'euros en CP (soit 0,5 % des CP ouverts en LFI), auxquels se sont ajoutés 7,6 millions d'euros en surgel.

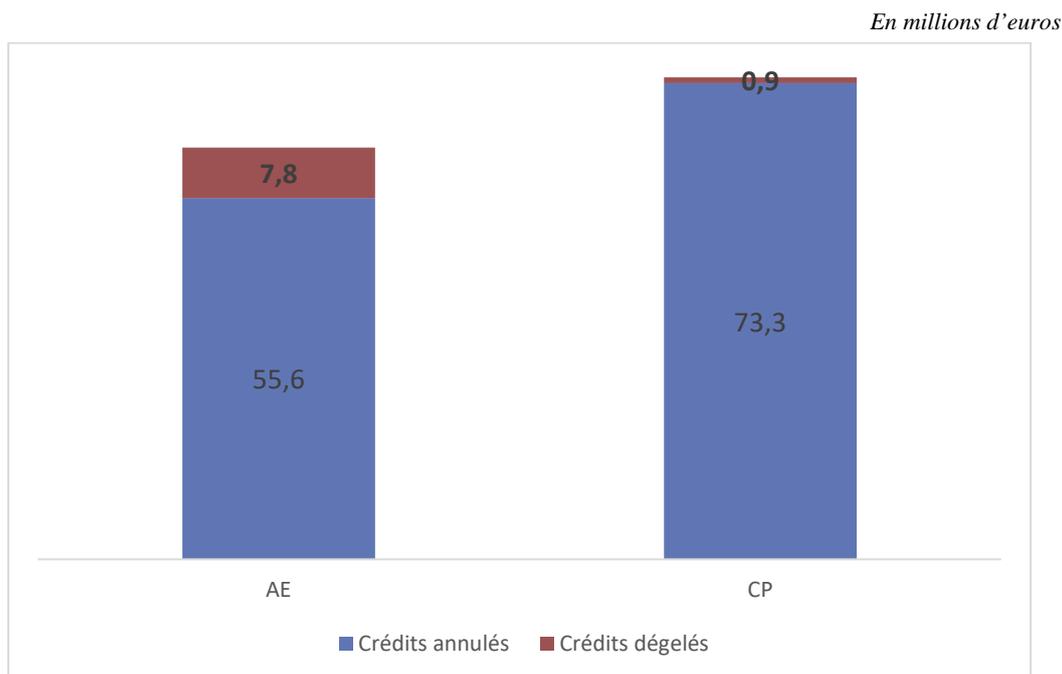
À noter que ce montant de réserve forfaitaire avait été abaissé à 30 millions en 2018, contre 70 millions en 2017. Le différentiel avait été affecté au financement du glissement vieillesse et technicité (GVT) au titre de l'exercice 2018. Le financement du GVT 2018 a été reconduit en base 2019, mais le GVT au titre de l'exercice 2019 n'a pas fait l'objet d'un financement complémentaire au profit des opérateurs qui ont dû en supporter les effets.

(1) L'application des règles de droit commun aurait conduit à une réserve avoisinant les 100 millions d'euros selon la Cour des comptes.

Recommandation – Le rapporteur spécial souhaite que le GVT, sujet de préoccupation majeur des opérateurs du programme 150, fasse l’objet de discussions dans le cadre des dialogues stratégiques et de gestion.

Le rapporteur spécial souligne que la grande majorité de ces crédits ont été annulés (55,6 millions d’euros en AE et 73,3 millions d’euros en CP), faisant du programme 150 un important contributeur à l’effort budgétaire.

DÉGELS ET ANNULATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 MIS EN RÉSERVE



Source : commission des finances à partir du RAP 2019.

Le programme 150 a fait l’objet d’importants mouvements de crédits au cours de l’exécution 2019. En particulier, les reports de crédits s’élèvent à 122,46 millions d’euros en AE et 32,16 millions en CP, principalement au titre des autorisations d’engagement affectées et non engagées pour des opérations immobilières sous maîtrise d’ouvrage de l’État (78,1 millions d’euros, contre 85 millions d’euros entre 2018 et 2019).

3. Des indicateurs de performance majoritairement en progrès

De nombreux indicateurs étant calqués sur l’année scolaire, les documents budgétaires ne sont pas encore en mesure d’indiquer leur réalisation. Toutefois, une prévision du PAP 2019 actualisée est fournie. **Le rapporteur spécial tient à saluer la progression de la plupart de ces indicateurs, signe d’une politique qui tient ses promesses.**

Le rapporteur souligne ainsi notamment l'amélioration d'indicateurs relatifs :

– à la réussite étudiante, comme le taux d'insertion professionnelle pour les titulaires de tous les types de diplômes (indicateur 1.2) ou la hausse du nombre de diplômés en formation continue qui s'élève à 70 299 en prévision actualisée 2019 contre 66 986 en 2018 (indicateur 1.3) ;

– à l'ouverture à l'international : la part des étudiants étrangers inscrits en master et en doctorat sur l'ensemble des étudiants de ces mêmes formations est en hausse en 2019 avec 14,7 % pour le master (contre 14,6 % en 2019) et 38,4 % pour le doctorat (contre 38,1 % en 2018) (indicateur 5.1) ;

– à la performance des opérateurs, notamment s'agissant de la qualité de leur gestion immobilière, avec un taux d'occupation des locaux de 65,8 % contre 62 % en 2018 (indicateur 6.3).

Le rapporteur spécial s'étonne en revanche de l'évolution du pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale. La prévision actualisée pour 2019 est de 51,3 % après 52,9 % atteints en 2018.

Interrogé sur ce sujet, le cabinet de la ministre a indiqué qu'il s'agissait d'une approximation statistique peu fiable pour le moment – et que le résultat définitif attendu s'inscrirait dans la continuité de la hausse observée sans discontinuer depuis 2008.

B. LES MOYENS NOUVEAUX DU PROGRAMME 150 ONT PRINCIPALEMENT ÉTÉ DÉDIÉS AUX OPÉRATEURS

Les dotations aux opérations du programme 150 constituent le principal enjeu pour la trajectoire du programme 150 dans son ensemble. En 2019, 127 millions d'euros de moyens nouveaux ont été accordés aux opérateurs, soit près de 80 % des moyens nouveaux du programme 150, afin de financer la mise en œuvre de la loi ORE et le Plan « étudiants » ainsi que les facteurs d'évolution de la masse salariale.

La Cour des comptes a souligné dans une communication au Comité d'évolution et de contrôle de l'Assemblée nationale faite en février 2020 que les besoins exprimés ne correspondaient pas toujours à la réalité et que l'utilisation des crédits n'étaient pas toujours conforme à leur objet. Plus récemment, elle indique dans sa note sur l'exécution budgétaire 2019 pour le budget de la recherche et de l'enseignement supérieur qu'il demeurerait un risque quant au suivi des dépenses de personnel et des opérateurs.

Elle préconise ainsi que, dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, puisse être mis en place un suivi renforcé quant à l'usage effectif des moyens accordé à chacun des opérateurs, ainsi que des indicateurs et outils de pilotage destinés au suivi consolidé de ces crédits à l'échelle nationale, par nature de dépenses, et dans la plus grande transparence vis-à-vis du Parlement.

Recommandation – Le rapporteur spécial fait sienne ces recommandations et suivra de près la généralisation d'un dialogue de stratégie et de gestion, dont il avait salué l'expérimentation dans son rapport spécial annexé au projet de loi de finances pour 2020.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231, *VIE ÉTUDIANTE*

S'agissant des politiques publiques portées par le programme 231 *Vie étudiante*, les **réformes instituées par la loi ORE en faveur de l'égalité ont été poursuivies**, avec l'introduction d'un **pourcentage minimal d'élèves boursiers fixé par le recteur pour l'accès aux formations en tension**.

En 2019, plus de 6 300 bacheliers boursiers de plus qu'en 2018 ont accepté une proposition d'entrée dans une formation du supérieur, soit 7 % d'augmentation. Au total, la part de boursiers parmi les candidats ayant accepté une proposition est passée de 19,8 % à 20,5 %. S'agissant des formations avec un nombre minimal de boursiers, le ministère de l'enseignement supérieur a donné mandat aux recteurs de fixer un seuil minimal de 5 % de boursiers parmi les candidats et recommande d'atteindre 7 % – une recommandation suivie par 86 % des établissements. Ainsi, seulement 2 % des formations ont appliqué un quota de boursiers inférieur à la proportion de boursiers parmi les candidats en 2019, contre 51 % en 2018.

La **mobilité étudiante a également été accrue** grâce aux deux outils mis à disposition par la loi ORE que sont la sectorisation des formations et les quotas maximums de candidats « non-résidents » dans le secteur de formation. En 2019, 13 000 lycéens de plus qu'en 2018 ont accepté une proposition dans une autre académie que celle de leur résidence, soit une augmentation de 12 %.

La rentrée 2019 a enfin été marquée par la **revalorisation des bourses sur critères sociaux à hauteur de 1,1 %**, soit une augmentation nominale comprise entre 11 et 61 euros, en fonction de l'échelon. Les autres aides financières ont également été reconduites, à l'instar de l'aide à la mobilité internationale (400 euros mensuels dont ont bénéficié plus de 15 000 étudiants durant l'année universitaire 2018 – 2019), de l'aide à la mobilité Parcoursup ou encore l'aide à la mobilité master.

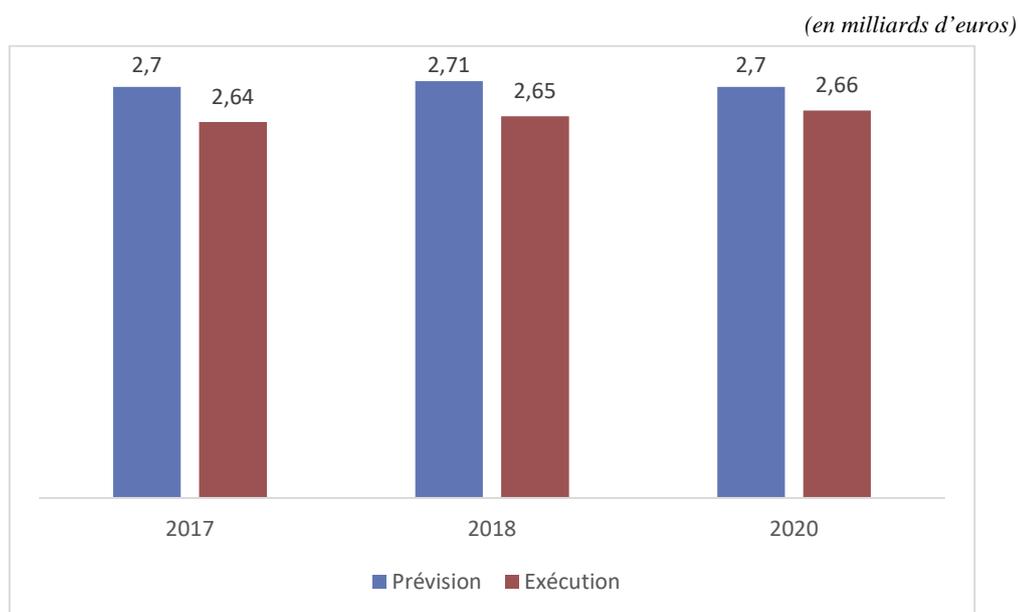
Si l'exécution des crédits du programme 231 a été maîtrisée et caractérisée par un gain de transparence s'agissant de l'utilisation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), l'absence de contractualisation entre l'État et le réseau des œuvres universitaires demeure pour le rapporteur spécial un important point de fragilité.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 A ÉTÉ MAÎTRISÉE

Les crédits prévus en LFI 2019 pour le programme s'élevaient à 2,697 millions d'euros en AE et 2,698 millions d'euros en CP, en augmentation de 3 millions d'euros en AE et 88 351 euros en CP, pour une exécution de 2,645 millions d'euros en AE et 2,665 millions en CP.

On observe ainsi une grande stabilité des crédits par rapport aux années précédentes.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT 2019 DU PROGRAMME 231



Source : commission des finances à partir du RAP 2019.

Cette faible hausse des moyens du programme 231 n'est qu'apparente. En effet, **25,1 millions d'euros de moyens ont été déployés** pour financer notamment la revalorisation de la subvention du réseau des œuvres universitaires (dont 14,2 millions d'euros dédié à la fonctionnarisation des personnels ouvriers du réseau) et l'augmentation des bourses sur critères sociaux. À l'inverse, la suppression de l'allocation de retour au premier emploi à compter du 1^{er} janvier 2019 réduit les moyens du programme de 22 millions d'euros.

Le total des crédits mis en réserve s'élève à 76 millions d'euros. Le taux de droit commun s'applique sur l'ensemble du programme à **l'exception du réseau des œuvres universitaires pour lequel un taux majoré de 5 % a été appliqué pour les crédits HT2 au titre de sa SCSP**. Les seuls dégels en gestion ont concerné les bourses et les aides au mérite, pour un montant de 41,3 millions d'euros (AE=CP), soit 54 % de la réserve initiale. Près de 35 millions d'euros ont été annulés en fin de gestion.

Le rapporteur spécial s'étonne de ce taux de mis en réserve majoré de 5 %, qui semble découler d'un simple arbitrage budgétaire, sans véritable logique.

Recommandation – Le rapporteur spécial souhaite que puisse apparaître dans les prochains documents budgétaire une explication de ce taux de mise en réserve.

L'incidence de certaines mesures a cependant nécessité des redéploiements internes pour rééquilibrer les écarts de prévision par rapport à l'exécution. L'augmentation de la dépense relative aux bourses sur critères sociaux, liées à la revalorisation évoquée *supra*, a été compensée par un écart à la baisse sur les aides spécifiques.

B. UNE TRANSPARENCE ACCRUE S'AGISSANT DE L'AFFECTATION DE LA CVEC

La contribution vie étudiante et de campus (CVEC) a été instaurée par la loi ORE, et a pour objet l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants. D'un montant de 90 euros par étudiant pour l'année universitaire 2018-2019 et de 91 euros pour l'année 2019-2020, la CVEC est collectée par les CROUS et redistribuée pour partie aux établissements d'enseignement supérieur, avec pour objectif de leur permettre de disposer de moyens financiers supplémentaires pour les actions de vie de campus, notamment dans le domaine de la prévention et de la santé des étudiants et du soutien aux associations étudiantes.

S'agissant d'une taxe affectée, la CVEC fait l'objet d'un plafonnement en loi de finances (plafonnement « mordant », le différentiel entre le montant collecté et le plafond est versé au budget général). Pour 2019, le plafond avait été fixé à 95 millions d'euros puis relevé en loi de finances rectificatives à hauteur de 140 millions d'euros au regard du niveau de collecte plus élevé qu'anticipé - à hauteur de 131 millions d'euros. **Ce sont ainsi 112 millions d'euros qui ont été alloués aux établissements d'enseignement supérieur affectataires** (Universités, établissements publics d'enseignement supérieur, établissements publics d'enseignement supérieur privés d'intérêt général, établissements dépendant des chambres consulaires), **et 19 millions d'euros au réseau des œuvres universitaires, pour des actions destinées aux établissements non affectataires.**

Le décret n° 2019-205 du 19 mars 2019 relatif aux modalités de programmation et de suivi des actions financées par la CVEC et la circulaire n° 2019-209 du 1^{er} mars 2019 relative à la programmation et aux suivis des actions CVEC ont mis en place un dispositif prévoyant le vote annuel d'un bilan des actions conduites l'année précédente par le conseil d'administration de chaque établissement affectataire et la publication sur le site de la DGESIP d'une synthèse nationale annuelle qui devra notamment démontrer l'apport des actions financées par les crédits CVEC pour l'étudiant.

Le rapporteur spécial salue ce gain de transparence dans l'utilisation de cette taxe affectée, qui permettra une meilleure information *a posteriori* du Parlement sur un financement qui échappe *de jure* à son contrôle.

C. UN POINT DE FRAGILITÉ : L'ABSENCE DE CONTRACTUALISATION AVEC LE CENTRE NATIONAL DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES (CNOUS)

Les crédits du programme 231 sont principalement exécutés par le réseau des œuvres universitaires. Le CNOUS et les CROUS sont ainsi en charge de la gestion des dispositifs d'intervention envers les étudiants et des politiques relatives à la vie étudiante. Depuis 2018, le CNOUS est également en charge de la gestion de la CVEC. Le rôle prépondérant de cet opérateur dans l'exécution des crédits budgétaires conjugué aux enjeux de la démographie étudiante rend essentiel la maîtrise de l'évolution de ses dépenses.

Or, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation n'a pas de contractualisation en cours, le dernier contrat d'objectif et de performance ayant pris fin en décembre 2013.

Recommandation – Le rapporteur spécial réitère la nécessité de conclure rapidement un nouveau contrat d'objectifs et de moyens avec le CNOUS.

Selon la direction générale de l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle, ce prochain contrat est prévu pour la période 2021-2025. Il devra comporter un volet important sur la gestion de la CVEC et sur la performance du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

SECONDE PARTIE : IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19 SUR LA MOBILISATION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES ET LE DÉPLOIEMENT DES POLITIQUES PUBLIQUES DES PROGRAMMES 150 ET 231

La crise sanitaire a eu un impact certain sur l'enseignement supérieur et la vie étudiante. La fermeture des universités a nécessité d'importantes adaptations afin que puissent être assurés les examens de fin d'année ; et l'aggravation de la précarité étudiante la mise à disposition d'aides complémentaires.

Une importante réflexion est désormais conduite sur les modalités d'organisation de la rentrée 2020. Si le débat d'un retour des élèves en présentiel n'est pas encore tranché, la poursuite des mesures de soutien aux étudiants et aux CROUS est inévitable. Au regard de l'importance des dépenses à venir estimées, plusieurs centaines de millions d'euros, mais aussi de la discussion à la rentrée du projet de loi de programmation pour la recherche, le rapporteur spécial souhaite qu'une réflexion soit engagée sur un grand plan de relance pour l'enseignement supérieur, dont ferait notamment partie le sujet de la rénovation thermique du bâti universitaire.

I. LES CONDITIONS DE L'EXÉCUTION 2020 DES PROGRAMMES 150 ET 231 ONT ÉTÉ SIGNIFICATIVEMENT AFFECTÉES PAR LA CRISE SANITAIRE LIÉE AU COVID-19

La crise sanitaire a un effet ambivalent sur le programme 150 mais a entraîné de manière claire une hausse des dépenses du programme 231. L'impact sur les mouvements de personnel reste à ce stade incertain.

A. LES DÉPENSES DU PROGRAMME 150 RALENTIES PAR RAPPORT AU RYTHME CONSTATÉ EN 2019

Les politiques publiques portées par le programme 150, en particulier les cours dispensés par les établissements d'enseignement supérieur, ont été largement touchées par la crise sanitaire. En effet, l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur ont été fermés à partir du jeudi 12 mars, et ce jusqu'à la rentrée du mois de septembre.

Cette situation a nécessité une adaptation des modalités d'examen. En application de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, a été prise l'ordonnance n° 2020-351 du 27 mars 2020 relative à l'organisation des examens et concours pendant la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19, offrant aux universités **plus de souplesse et de flexibilité quant au déroulement des examens.**

Elle adapte en effet les conditions de délivrance des diplômes de l'enseignement supérieur, en permettant d'aménager la nature, le nombre, le contenu et le coefficient des épreuves, ainsi que leurs conditions d'organisation – les épreuves en présentiel ont ainsi pu être remplacées par des épreuves à distance.

Le ministère de l'enseignement supérieur a précisé que chaque établissement était cependant libre d'agir selon ses contraintes. Plusieurs universités ont ainsi fait le choix d'organiser leurs examens terminaux à distance ⁽¹⁾, emportant d'importantes contraintes d'organisation (par exemple s'assurer que chaque étudiant dispose d'un accès internet et de matériel informatique adapté), et des décisions parfois complexes (comme le choix de retenir ou non la vidéo surveillance).

S'agissant des épreuves de concours devant avoir lieu cet été, un *vade mecum* de consignes est en cours de préparation.

À moyen terme se pose désormais la question du retour en présentiel des étudiants pour la rentrée 2020. S'il est théoriquement prévu pour la rentrée de septembre, **la ministre juge souhaitable que l'enseignement à distance soit privilégié par les universités**, afin d'éviter un nombre trop important d'étudiants présents en amphithéâtre. Plusieurs enseignants soulignent toutefois que la transmission du savoir nécessite une « interaction vivante avec l'auditoire que n'offre pas l'enseignement par écrans interposés » ⁽²⁾.

Au plan budgétaire, à la mi-mai 2020, le rythme des dépenses est ralenti par rapport à celui constaté en 2019, tant pour le ministère que pour les opérateurs du programme.

Ce ralentissement masque en réalité des mouvements contraires :

- des économies de court terme, liées à l'interruption de la plupart des travaux d'investissements immobilier pendant la période de confinement et à la diminution des dépenses de fonctionnement (comme les frais de mission et de réception) ;
- des surcoûts découlant de l'adaptation des établissements aux normes sanitaires, de la mise en place de la formation à distance ou encore de la prolongation des contrats doctoraux.

Certains opérateurs voient leurs ressources propres diminuer de manière très significative, à l'instar du Muséum national d'histoire naturelle, ce qui se traduit par une charge pour les établissements.

(1) Par exemple l'université Rennes 2.

(2) « Universités : contre un enseignement 100 % à distance », *Libération*, 19 mai 2020.

B. À L'INVERSE, LE PROGRAMME 231 CONNAÎT DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES, EFFECTIVES OU POTENTIELLES

Les besoins découlant de la crise ont entraîné une augmentation des dépenses effectives ou potentielles, portées notamment par :

- Le financement de **l'aide exceptionnelle de 200 euros versée aux étudiants en situation précaire** (étudiants ayant perdu leur emploi ou leur stage gratifié, étudiants ultramarins contraints de rester en métropole), annoncée par le Président de la République et en cours de versement à la date de rédaction de ce rapport. **Bien que les chiffres ne soient pas définitifs, le coût engendré serait compris entre 80 et 110 millions d'euros ;**

Une aide de 200 euros aux étudiants en situation de précarité

Face à une situation inédite, le Président de la République a souhaité apporter une réponse supplémentaire et a annoncé le 13 avril dernier qu'une aide exceptionnelle serait versée aux jeunes en situation de précarité.

Cette nouvelle aide exceptionnelle, présentée par le Premier ministre le 4 mai bénéficiera à 800 000 jeunes en situation de précarité, dont les étudiants.

D'un montant forfaitaire de 200 euros, l'aide aux étudiants en situation de précarité est destinée :

- aux étudiants ayant perdu leur emploi ou leur stage gratifié du fait de la fermeture au public de l'établissement où ils exerçaient ou de la baisse de son activité à la suite de la mise en œuvre des mesures de lutte contre la propagation de l'épidémie du Covid-19 ;
- aux étudiants ultramarins en mobilité en métropole au moment de la mise en œuvre des mesures d'interdiction de certains déplacements prises pour faire face à l'épidémie.

Depuis le 12 mai, les étudiants concernés peuvent ainsi déposer une demande d'aide sur le site messervices.etudiant.gouv.fr et le versement de l'aide a déjà débuté.

- le surcoût sur le montant des bourses sur critères sociaux versées lié aux demandes de révision à la suite de la baisse de revenus des foyers en raison des effets de la crise sanitaire ;

- l'achat de masques et de matériel d'hygiène pour les CROUS ;
- les primes exceptionnelles interministérielles pour les 1 557 agents des CROUS et les 260 assistantes sociales exposés durant la crise sanitaire.

Le ministère de l'enseignement supérieur n'est toutefois pas en mesure de communiquer au rapporteur spécial une présentation chiffrée de ces dépenses supplémentaires, les montants n'étant pas encore arrêtés.

De plus, **les CROUS ont connu une perte d'exploitation importante sur la période allant de mars à août 2020**, liée d'une part à la fermeture des restaurants universitaires depuis le 16 mars 2020 et, d'autre part, à l'absence de versement de loyers depuis le 1^{er} avril 2020 de la part des étudiants qui ont rejoint leur famille au moment du confinement.

La perte est actuellement estimée à 100 millions d'euros. Cette situation pourrait, à terme, nécessiter un soutien financier accru de l'État.

Enfin, les opérateurs ont mis en œuvre des mesures de soutien.

À la demande de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, des mesures ont été rapidement prises pour soutenir les étudiants face à la crise et notamment, le financement par les établissements d'enseignement et les CROUS, grâce à une mobilisation de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), d'actions pour lutter contre la précarité alimentaire, numérique et sanitaire des étudiants :

– livraison de paniers repas, distribution de e-cartes alimentaires, octroi d'aides financières d'urgence, prêt de matériels informatiques, extension de forfaits téléphoniques et Internet pour lutter contre l'isolement numérique et accès à la téléconsultation et à du soutien psychologique ;

– exonération du préavis des loyers CROUS pour le mois d'avril pour les étudiants ayant quitté leur logement en résidences universitaires en mars, lors de la mise en place du confinement.

Une partie de ces dépenses est financée par le redéploiement de certaines lignes budgétaires, notamment une partie des aides à la mobilité (10 millions d'euros) et de la CVEC. Cela n'est sans surprise pas suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses supplémentaires.

C. UN IMPACT ENCORE INCERTAIN SUR LES MOUVEMENTS DE PERSONNEL

La crise sanitaire s'est traduite par un décalage des mouvements de personnel, lié à la période de confinement, pendant laquelle les recrutements ont été ralentis, voire interrompus.

Les mouvements de personnel réalisés pendant la période de confinement n'ont pas encore pu être pris en compte de façon exhaustive dans les systèmes d'information des ressources humaines. Il n'est donc aujourd'hui pas possible de disposer d'une mesure exacte des retards dans les mouvements de personnel.

Selon la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, il n'y aura pas d'effets à long terme, dans la mesure où des régularisations auront probablement lieu en juillet.

II. LA REPRISE DE L'ACTIVITÉ S'ACCOMPAGNERA VRAISEMBLABLEMENT DE COÛTS SUPPLÉMENTAIRES MAIS PAS D'UN IMPACT SUR LE SCHÉMA D'EMPLOIS

Des dépenses supplémentaires sont à prévoir, aussi bien pour des raisons sanitaires que du fait de la dégradation de la situation économique.

A. DES COÛTS COMPLÉMENTAIRES ATTENDUS LIÉS AUX DISPOSITIFS SANITAIRES ET À L'ADAPTATION DES CONDITIONS D'ENSEIGNEMENT

La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle planifie d'importantes charges supplémentaires à venir, occasionnées par la reprise de l'activité et la rentrée universitaire de septembre prochain.

Parmi elles, on compte notamment :

– les dispositifs de prévention sanitaire (mise à disposition de masques, gel hydroalcoolique, signalétique, hygiaphone etc.) ;

– la prolongation des contrats doctoraux et post-doctoraux et le versement d'une prime exceptionnelle aux agents mobilisés dans la lutte contre le Covid-19 ;

– l'ensemble des coûts induits par l'hybridation des cours à compter de septembre prochain, afin de développer la possibilité de dispenser, dans de bonnes conditions, des cours à distance. Cette question revêt une acuité particulière pour les étudiants étrangers qui ne pourraient pas se rendre sur le territoire national ;

– la diminution attendue des ressources propres, liée principalement à la crise économique à venir (à l'instar des recettes d'apprentissage...).

Là encore, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche n'est pas encore en mesure de transmettre au rapporteur spécial des chiffres fiabilisés

B. AUCUN IMPACT SUR LE SCHÉMA D'EMPLOI N'EST POUR L'INSTANT PRÉVU

À ce stade de prévision, la crise sanitaire ne devrait pas avoir d'impact sur la réalisation du schéma d'emploi au 31 décembre 2020. Le solde des entrées et des sorties devrait ainsi être nul, comme prévu en loi de finances initiale pour 2020 ⁽¹⁾.

Les mouvements de personnels devraient être décalés d'environ deux à trois mois dans l'année, correspondant à la phase de confinement et de reprise progressive de l'activité.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

C. AU-DELÀ DES DÉPENSES SANITAIRES, DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES POURRAIENT S'AVÉRER NÉCESSAIRES POUR SOUTENIR LA POPULATION ÉTUDIANTE ET DEVRONT S'INSCRIRE DANS UN PLAN DE RELANCE GLOBAL

La dégradation de la situation économique emportera vraisemblablement des conséquences majeures s'agissant de la précarité étudiante ou encore des ressources des opérateurs. Alors que des dépenses supplémentaires sur les deux programmes 150 et 231 apparaissent inévitables, celles-ci doivent s'inscrire dans un vaste plan de relance.

a. La situation étudiante

La crise sanitaire et la dégradation économique du pays, au-delà de la seule période du confinement, ont fragilisé les ressources de la population étudiante. La majeure partie des 1,1 million d'étudiants qui occupent d'ordinaire un emploi saisonnier ⁽¹⁾, soit près de 50 % des étudiants, n'aura pas cette opportunité cette année.

De même la contraction du revenu des ménages se traduira par un amoindrissement de l'aide alimentaire qui leur est apportée par leurs parents.

Au-delà des dispositifs mis en place pour la crise sanitaire, la DGESIP anticipe un potentiel besoin de soutien financier accru pour les étudiants afin de leur permettre de poursuivre leurs études.

b. La situation des CROUS

L'activité du CNOUS est susceptible d'être affectée au-delà de l'année universitaire 2019-2020. En effet, sur la période de septembre à décembre 2020, en matière de restauration, la probable application des mesures de distanciation sociale à partir de la prochaine rentrée universitaire est susceptible de réduire significativement la fréquentation des structures de restaurations. En matière d'hébergement, l'impact de la crise sanitaire laisse présager une baisse du taux d'occupation susceptible d'intervenir du fait notamment d'une baisse du nombre d'étudiants internationaux accueillis (jusqu'à 40 % des occupants dans certains CROUS).

Pour rappel, le réseau des œuvres universitaires et scolaires gère 750 structures de restauration et 175 000 logements. L'équilibre de son modèle économique pourrait être mis à mal.

c. La nécessité d'un plan de relance global

Le rapporteur spécial indique que la nécessaire mobilisation de moyens complémentaires pour l'enseignement supérieur et la vie étudiante doit être portée par un plan de relance global de l'activité.

(1) Enquête vie étudiante, OVE, 2016.

À ce titre, le rapporteur spécial estime que ce plan de relance constitue **l'occasion de mettre en œuvre un grand plan de rénovation thermique du bâti universitaire**, nécessaire tant à l'attractivité des campus et à la réalisation d'importantes économies.

Il apparaît ainsi nécessaire d'augmenter les budgets des programmes 150 et 231, dès la prochaine loi de finances. Les arbitrages sont en cours.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mardi 2 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial des crédits des programmes Formations supérieures et recherche universitaire et Vie étudiante.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation :

– M. Florian Cahagne, conseiller budget, espace et industrie de la Ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Une **contribution écrite** a également été demandée à

– Mme Anne-Sophie Barthez, directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle

SOURCES UTILISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- Rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2019 sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;
- Projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2019 sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;
- Notes d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2019 sur la mission *Recherche et enseignement supérieur* ;
- Rapport annuel du CBCM près les ministères de l'éducation nationale et de la jeunesse, et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation relatif à l'exécution budgétaire et aux situations financières et comptables ministérielles de l'année 2019.