

N° 3399

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2020.

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 2021** (n° 3360),

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
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 150 : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR POURSUIVRE LES RÉFORMES STRUCTURELLES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR..	10
A. LE PROGRAMME 150 PORTE LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE ET LA POURSUITE DES MESURES DE LA LOI ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS.....	11
1. Le programme 150 porte le financement des mesures figurant le projet de loi de programmation pour la recherche (LPPR)	11
2. Les mesures votées dans la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants continuent d'être mises en œuvre.....	12
B. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE AVEC LES ÉTABLISSEMENTS POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT	13
C. UNE REVALORISATION ATTENDUE DE LA SUBVENTION VERSÉE AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS, QUI DOIT SE RETROUVER EN EXÉCUTION	14
1. Une hausse de la subvention demandée de longue date	14
2. Une hausse qui ne doit pas se contenter d'être votée, mais qui doit être lisible et effectivement versée.....	16
II. LE PROGRAMME 231 : D'IMPORTANTES MOYENS POUR SOUTENIR LES ÉTUDIANTS LES PLUS VULNÉRABLES.....	17
A. LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES POUR 2021, SIGNE D'UN SOUTIEN IMPORTANT AUX ÉTUDIANTS, DOIT S'INSCRIRE DANS LE PROLONGEMENT D'UN ARBITRAGE FAVORABLE EN EXÉCUTION 2020.....	17
1. Un important besoin de financement en 2020 lié à la crise sanitaire qui doit être intégralement compensé.....	18

2. De nouveaux moyens pour 2021 permettant de financer les aides indirectes aux étudiants	20
B. DES AIDES DIRECTES RENFORCÉES ET MIEUX CIBLÉES POUR LES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES	21
III. LES POLITIQUES PUBLIQUES FINANCÉES PAR LES PROGRAMMES 150 ET 231 BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT DE CRÉDITS FIGURANT DANS LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> ET DANS LA MISSION <i>INVESTISSEMENTS D'AVENIR</i>	24
A. D'IMPORTANTES MOYENS PRÉVUS PAR LE PLAN DE RELANCE POUR LES POLITIQUES RELEVANT DU PROGRAMME 150	24
1. La rénovation énergétique du bâti universitaire.....	24
2. Le financement de places supplémentaire dans l'enseignement supérieur.....	25
3. La numérisation et hybridation des formations	26
B. LE PROGRAMME <i>COHÉSION</i> DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> FINANCE ÉGALEMENT DES POLITIQUES RELEVANT DU CHAMP DE LA VIE ÉTUDIANTE	27
1. Un soutien aux prêts étudiants	27
2. Le renforcement du dispositif « cordées de la réussite »	27
C. LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BÉNÉFICIE ÉGALEMENT DE CRÉDITS DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR	27
D. LA MULTIPLICATION DES VÉHICULES BUDGÉTAIRES REND DIFFICILEMENT LISIBLE L'EFFORT DE LA NATION ENVERS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA VIE ÉTUDIANTE	29
EXAMEN EN COMMISSION	31
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	33

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 70 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante se discute cette année dans un contexte particulier, marqué bien entendu par la crise sanitaire sans précédent que notre pays traverse, mais également par la proximité de ce budget avec le projet de loi de programmation pour la recherche, qui y trouve ses premières concrétisations.

Le rapporteur spécial salue à titre liminaire un budget dédié à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante en forte hausse.

Le programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, doté plus de 14 milliards d'euros, bénéficie de 250 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 qui permettront la mise en œuvre des premières mesures de la loi de programmation pour la recherche, en particulier des dispositions de revalorisations salariales et d'élargissement des voies de recrutement. Les moyens nouveaux du programme permettront également la poursuite de la mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants de 2018. 73 millions d'euros permettront de créer des places supplémentaires dans les filières en tension, de renforcer le dispositif Parcoursup et de continuer la réforme des études de santé.

Le programme 150 porte enfin la subvention versée aux établissements privés d'intérêt général, qui augmente cette année de 9 millions d'euros. Le rapporteur spécial salue cette évolution qu'il appelait de ses vœux depuis plusieurs années au regard de l'augmentation très importante du nombre d'étudiants inscrits dans ces établissements (+ 88 % depuis 2010).

Le programme 231, *Vie étudiante* est doté de 133,5 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Les crédits de paiement du programme s'établissent à près de 3 milliards d'euros. Ils permettront de financer des mesures fortes de soutien aux étudiants qui en ont le plus besoin : revalorisation des bourses sur critères sociaux à la rentrée 2020, gel de l'augmentation des loyers 2020 des résidences universitaires gérées par les CROUS, ticket de restaurant universitaire à 1 euro pour les étudiants boursiers *etc.* Le rapporteur spécial se félicite de ces avancées, qu'il considère nécessaires.

Le rapporteur spécial note également avec satisfaction l'abondement à hauteur de 4 millions d'euros de la ligne destinée à la garantie par Bpi France des prêts étudiants. Seuls 2 millions d'euros avaient été octroyés à cette ligne dans le projet de loi de finances pour 2020, avant que ce montant ne soit doublé par un amendement du rapporteur spécial.

Le rapporteur spécial souhaite également souligner que d'**importants crédits figurant sur la mission *Plan de relance* concourent à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante**. En particulier, une enveloppe de 3,7 milliards d'euros est dédiée à la **rénovation énergétique des bâtiments publics**. Le rapporteur spécial, qui a appelé les années précédentes à ce que cette rénovation fasse partie intégrante d'une stratégie de relance pour l'enseignement supérieur, espère qu'au moins un milliard d'euros pourront bénéficier au parc universitaire – qui représente 40 % du parc immobilier de l'État – en 2021 et 2022.

Le rapporteur souhaite enfin insister sur la nécessité d'aller au-delà des programmes 150 et 231 pour appréhender dans son ensemble l'effort de l'État envers l'enseignement supérieur et la vie étudiante.

En effet, il arrive parfois d'entendre que la dépense par étudiant diminue en tendance depuis une quinzaine d'années et que cette situation ne fait que s'aggraver sous les effets démographiques de la population étudiante. Ces analyses ne reflètent toutefois qu'une réalité bien partielle et bien souvent focalisée sur le seul programme 150. Lorsque l'on consolide l'ensemble des ressources dispersées dans de nombreux dispositifs, ce sont **près de 18 milliards d'euros qui sont destinés aux formations de l'enseignement supérieur et à la vie étudiante** sans compter les apports à venir du PIA 4.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LES PROGRAMMES 150 ET 231 ENTRE LA LFI 2020 ET LE PLF 2021

(en millions d'euros)

	Budget au PLF 2020	Budget au PLF 2021	Variation par rapport à 2020
Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13 769	14 012	+ 1,76 %
Programme 231 – Vie étudiante	2 767	2 901	+ 4,82 %

Source : Projet annuel de performances 2021.

COMPARAISON DE LA DÉPENSE PAR ÉTUDIANT ENTRE 2017 ET 2021

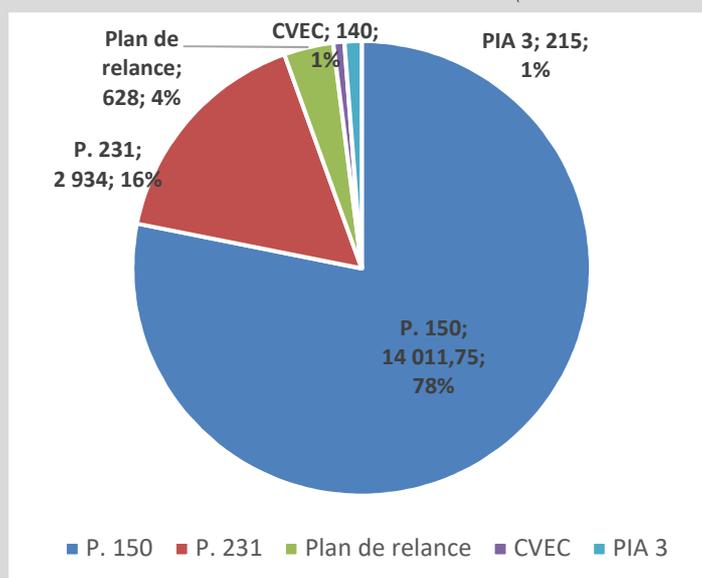
(en euros)

	2017	2020	Évolution
Nombre d'étudiants	2,6 millions	2,8 millions	+ 7,69 %
Crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante	15 951 millions	17 895 millions	+ 12,18 %
Dépense par étudiant	6 135	6 391	+ 4,17 %

Source : Assemblée nationale, commission des finances à partir des données issues des projets annuels de performance 2017 et 2021, des rapports spéciaux antérieurs et du site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

ENSEMBLE DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT CONCOURANT EN 2021 À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA VIE ÉTUDIANTE

(en millions d'euros)



Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir des projets annuels de performance 2021.

INTRODUCTION

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2021 pour l'ensemble de la mission *Recherche et enseignement supérieur* s'élèvent à 28 618,94 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 28 487,88 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

S'agissant du programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 13 913,25 millions d'euros en AE (+ 1,28 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020) et 14 011,75 millions d'euros en CP, en hausse de 1,76 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Cette hausse est principalement portée par l'action 1, *Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence*, qui progresse de 3,67 % par rapport à 2020 avec plus de 3 534 millions d'euros demandés en 2021, et l'action 10, *Établissements d'enseignement privés*, pour laquelle les crédits demandés atteignent près de 94 millions d'euros, en hausse de 10,60 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

S'agissant du programme 231, *Vie étudiante*, les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 2 901,88 millions d'euros en AE et 2 900,85 millions d'euros en CP, en hausse de 4,91 % et 4,82 % respectivement par rapport à la loi de finances pour 2020. Cette hausse est portée par les deux principales actions du programme : l'action 1, *Aides directes*, dotée de 2 372, 83 millions d'euros, en hausse de 3 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020, soit près de 70 millions d'euros supplémentaires ; et l'action 2, *Aides indirectes*, dotée de 366, 95 millions d'euros, en hausse de 21,41 %, soit près de 64 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiales pour 2020.

Au total, les deux programmes 150 et 231 représentent, en CP, 16 912, 60 millions d'euros, **soit plus de 59,3 % des crédits demandés pour l'ensemble de la mission.**

Plusieurs dépenses fiscales sont par ailleurs rattachées aux programmes. Quatre dépenses sont rattachées au programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, pour un total de 1 580 millions d'euros. La réduction d'impôt au titre des dons est évaluée à 1 510 millions d'euros en 2021, contre 1 545 millions d'euros en 2020 et 1 455 millions d'euros en 2019.

I. LE PROGRAMME 150 : DES CRÉDITS EN HAUSSE POUR POURSUIVRE LES RÉFORMES STRUCTURELLES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Sur les 14 011,75 millions d'euros proposés par le PLF, **13 094 millions sont ouverts au titre de la subvention pour charge de service public récurrente des opérateurs du programme** (hors dépenses relatives à des projets immobiliers) – dont 11 705 millions de crédits de masse salariale et près de 1 400 millions de crédits de fonctionnements. À périmètre contant (transferts pris en compte), cela représente une hausse hors titre 2 de 257,1 millions d'euros (+ 1,94 % par rapport à 2020) – à périmètre courant, + 1,86 % (246,2 millions d'euros). Cette augmentation est répartie entre les différentes actions. **Les moyens nouveaux représentent, hors projet immobilier et hors prise en compte des transferts, 265,3 millions d'euros en CP.**

Ces moyens nouveaux permettent de financer diverses mesures votées notamment dans la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants, dite « ORE » de mars 2018 ⁽¹⁾ et discutées dans le projet de loi de programmation de la recherche ⁽²⁾.

S'agissant de l'évolution des emplois, au titre du projet de loi de programmation pour la recherche, **385 emplois supplémentaires sont créés sur le programme 150** (sur un total de 700 emplois créés dans l'enseignement supérieur et la recherche).

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

(2) Projet de loi de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur. Dossier législatif : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/dossiers/programmation_recherche_2021_2030.

**PRÉSENTATION PAR NATURE DE MESURE ET PAR ACTIONS DES CRÉDITS NOUVEAUX
FIGURANT SUR LE PROGRAMME 150**

(en millions d'euros)

	Mise en œuvre des mesures du projet de loi de programmation de la recherche	Poursuite de la mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants et réforme des études de santé	PPCR et compensation étudiants boursiers	Extension du dialogue stratégique et de gestion	Augmentation de la dotation EESPIG	Total
<i>Action 1 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence</i>	36,9	73	5,4	4	-	119,4
<i>Action 2 – Formation initiale et continue de niveau master</i>	26,9	-	3,1	-	-	30
<i>Action 3 – Formation initiale et continue de niveau doctorat</i>	3,8	-	0,4	-	-	4,2
<i>Action 4 – Établissements d'enseignement privé</i>	-	-	-	-	9	9
<i>Action 5 – Bibliothèques et documentation</i>	3,7	-	0,4	-	-	4,1
<i>Action 13 - Diffusion des savoirs et des musées</i>	0,55	-	0,05	-	-	0,6
<i>Action 14 – Immobilier</i>	4,9	-	-	-	-	4,9
<i>Action 15 – Pilotage et support du programme</i>	14,4	-	1,4	-	-	15,8
<i>Action 17 - Recherche</i>	72,8	-	4	-	-	76,8
Total	164,2	73	15,2	4	9	265,3

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du projet annuel de performance 2021.

A. LE PROGRAMME 150 PORTE LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES DE LA LOI DE PROGRAMMATION POUR LA RECHERCHE ET LA POURSUITE DES MESURES DE LA LOI ORIENTATION ET RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS

Sur les 265,2 millions d'euros supplémentaires figurant sur le programme 150, 237,2 millions sont alloués au financement des mesures votées dans la loi ORE et à celle discutées dans le cadre du projet de loi de programmation pour la recherche.

1. Le programme 150 porte le financement des mesures figurant le projet de loi de programmation pour la recherche (LPPR)

164,2 millions d'euros supplémentaires, répartis entre huit actions du programme, permettent au programme 150 de financer les mesures nouvelles du projet de loi de programmation de la recherche, adopté par l'Assemblée nationale en première lecture et actuellement en première lecture au Sénat.

Ce projet de loi regroupe à la fois des **dispositions statutaires et indemnitaires de revalorisations salariales** et d'élargissement des voies de recrutement et des mesures destinées à accroître les moyens affectés à la recherche.

Conformément à la trajectoire fixée par la LPPR, 700 emplois seront créés sur les programmes 150, 172 et 193, **dont 385 sur le seul programme 150**.

Ces créations de postes s'accompagnent d'une revalorisation de l'indemnisation des jeunes chercheurs. Aucun chargé de recherche ou maître de conférences ne percevra à l'embauche une rémunération inférieure au double du salaire minimum de croissance. Le rapporteur spécial a été assuré lors des auditions menées que l'objectif était de rendre effective dès le mois de janvier 2021.

Extrait du rapport annexé au projet de loi de programmation pour la recherche

Au global, de nombreuses mesures de la LPPR sont **porteuses de créations d'emplois scientifiques** : c'est le cas des mesures prises en faveur des doctorants (augmentation du nombre des contrats doctoraux et des conventions CIFRE) et de l'augmentation du budget d'intervention de l'Agence nationale de la recherche (ANR) puisqu'une part importante des financements attribués pour les projets de recherche a vocation à être utilisée pour recruter des personnels (doctorants, post-doctorants, ingénieurs, etc.). C'est le cas aussi des nouvelles voies de recrutement sur les « chaires de professeurs juniors », qui viendront s'ajouter aux autres flux de recrutement déjà existants. Au total, il est ainsi prévu que les effectifs sous plafond des établissements publics sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (EPSCP, EPST et EPIC) évolueront dans les prochaines années selon la trajectoire suivante :

INCIDENCE DE LA LOI DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DE LA RECHERCHE SUR LES EFFECTIFS SOUS PLAFOND DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS DES TROIS PROGRAMMES BUDGÉTAIRES P150, P172 ET P193

(en équivalents temps plein travaillés, et en écart par rapport à 2020)

2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
+ 700	+ 1 350	+ 2 000	+ 2 650	+ 3 150	+ 3 600	+ 4 000	+ 4 400	+ 4 800	+ 5 200

2. Les mesures votées dans la loi pour l'orientation et la réussite des étudiants continuent d'être mises en œuvre

73 millions d'euros de dotation supplémentaire du programme 150 sont destinés à financer la poursuite de la mise en œuvre de la loi relative à orientation et réussite des étudiants de mars 2018.

Près de 54 millions d'euros sont ainsi consacrés au financement :

- de places supplémentaires dans les filières sous tension ;
- de dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours personnalisés pour les étudiants les plus exposés aux risques d'échec ;

- de projets d’investissement pour l’accueil des étudiants ;
- de dispositifs indemnitaires nouveaux visant à valoriser l’investissement pédagogique des personnels.

19 millions d’euros sont consacrés à la poursuite de la réforme des études de santé, s’inscrivant dans le cadre de la loi du 24 juillet 2019 relative à l’organisation et à la transformation du système de santé ⁽¹⁾. Ces moyens nouveaux doivent permettre le financement l’achèvement de la transformation de la première année commune aux études de santé (PACES) en parcours spécifique « accès santé » (PASS) et en licences avec « accès santé » (LAS), ainsi que le lancement de la réforme du deuxième cycle des études de santé à travers notamment l’instauration des examens cliniques à objectif structuré (ECOS).

B. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE AVEC LES ÉTABLISSEMENTS POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT

4 millions d’euros complémentaires permettent d’étendre le dialogue stratégique et de gestion (DSG) aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies de plus de 500 étudiants. Cela concerne 20 établissements supplémentaires pour un total de 100 établissements.

L’enveloppe consacrée au dialogue stratégique et de gestion passe ainsi de 50 à 54 millions d’euros. Comme en 2020, 35 millions sont consacrés au premier volet du DSG, destiné à mobiliser les établissements sur les objectifs de la politique nationale ; le deuxième volet, au cours duquel sont plus précisément discutées les stratégies des établissements, voit ses crédits passer de 15 à 19 millions d’euros.

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

Le dialogue stratégique et de gestion

Le dialogue stratégique de gestion est un mode de communication entre et les universités. Il contient une enveloppe dédiée mais est surtout un mode de discussion de ces moyens.

Le DSG comporte deux volets.

Le premier volet a lieu durant l'automne précédant l'année budgétaire. Il est destiné à mobiliser les établissements sur les objectifs de la politique nationale. Le premier volet en vue du budget 2021 a ainsi eu lieu et a été l'occasion de discuter des moyens liés à la mise en œuvre de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (création de places dans les filières en tension, dispositif « oui si » etc.), des moyens liés à la réforme des hautes études de santé, et, de manière exceptionnelle, d'un accompagnement transitoire du glissement vieillesse technicité.

Le deuxième volet, discuté au printemps de l'année budgétaire en cours, est destiné à accompagner les stratégies des établissements. Dans une logique bottom up, sont discutés les projets proposés par les universités, auxquelles peut être octroyé un financement d'une durée d'un an.

C. UNE REVALORISATION ATTENDUE DE LA SUBVENTION VERSÉE AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS, QUI DOIT SE RETROUVER EN EXÉCUTION

La hausse des effectifs étudiants des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général rendait nécessaire une augmentation de la dotation qui leur est versée. Elle devra se traduire par des crédits supplémentaires effectifs en exécution 2021.

1. Une hausse de la subvention demandée de longue date

Le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation soutient financièrement les 64 associations de gestion supports des 59 établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG) ⁽¹⁾ ainsi que les 4 associations qui assurent la formation initiale des enseignants des établissements d'enseignement scolaire privés sous contrat.

(1) Quatre EEPSIG sont par ailleurs placés sous l'autorité financière du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, pour un total de 63 EEPSIG. Ces quatre EEPSIG n'ont pas vocation à recevoir de subvention du MESRI.

Les établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (EESPIG)

La qualification d'EESPIG a été instaurée par la loi de 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche⁽¹⁾. Elle distingue les établissements d'enseignement supérieur privés à but non lucratif ayant une participation active aux missions de service public de l'enseignement supérieur : associations, fondations reconnues d'utilité publique, syndicats professionnels.

Des contrats pluriannuels sont conclus avec chacun des 59 EESPIG, qui reçoit par ce biais un soutien financier du MESRI. Ces contrats rendent compte des engagements des établissements sur les priorités nationales en matière d'enseignement supérieur (formation, recherche, politique sociale, internationalisation, vie étudiante *etc.*).

Le soutien du ministère aux établissements d'enseignement privé s'élève à 93,8 millions d'euros, en augmentation de 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

Le rapporteur spécial se félicite de cette hausse qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports.

Les EESPIG font en effet face à une augmentation importante de la démographie étudiante depuis plusieurs années : + 88 % depuis 2010, pour un total en 2020 de plus de 115 000 étudiants, soit 4 % des effectifs totaux des étudiants de l'enseignement supérieur. Entre 2015 et 2020, les EESPIG ont accueilli 41 % d'étudiants supplémentaires, à périmètre d'établissement quasi constant. Quant aux associations assurant la formation initiale des enseignants, les effectifs ont augmenté de 63 % depuis 2013, pour un total de 4 603 étudiants.

La dotation par étudiant des EESPIG a ainsi connu un déclin de près de 50 % entre les années universitaires 2007-2008 et 2018-2019, passant de 1 131 euros à 596 euros.

Les associations assurant la formation initiale des enseignants

Quatre associations assurent la formation initiale des enseignants des établissements d'enseignement privés sous contrat du premier et du second degré : FORMIRIS, ADAAD, ISLRF, Campus FSJU.

Cette formation est financée par l'État, au même niveau et dans les mêmes limites que celle des enseignants de l'enseignement public (article L. 914 du code de l'éducation), dans le cadre de conventions passées avec les organismes de formation.

(1) Loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

2. Une hausse qui ne doit pas se contenter d'être votée, mais qui doit être lisible et effectivement versée

Le rapporteur **souligne en premier lieu la nécessité d'une meilleure visibilité sur cette augmentation**. En effet, la subvention versée aux établissements privés finance à la fois les EESPIG et les associations de formation des enseignants.

Si la répartition de la dotation apparaissait clairement dans les documents budgétaires qui accompagnaient le projet de loi de finances pour 2020 (74,5 millions pour les EESPIG, 10 millions pour les associations de formation), **ce n'est plus le cas dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2021**.

Le rapporteur insiste en deuxième lieu sur la nécessité que cette hausse de 9 millions de la subvention ne s'arrête pas au projet de loi de finances, mais qu'elle soit effectivement versée aux établissements en 2021. Plusieurs facteurs sont en effet venus grever cette subvention l'an passé :

– l'annonce et le vote en loi de finances initiale pour 2020 de 3 millions supplémentaires se sont traduits dans l'exécution 2020 par **une moindre subvention pour les EESPIG** à hauteur de 350 000 euros par rapport à 2019. Ainsi, sur les 75 millions votés pour les EESPIG, seuls 68,5 millions ont été effectivement distribués ;

– les EESPIG sont frappés par un **taux de mise en réserve dérogatoire de 7 %**, largement supérieur au taux de droit commun.

Le rapporteur spécial rappelle le rôle essentiel joué par les EESPIG dans l'écosystème de l'enseignement supérieur – ainsi que l'a encore démontré la demande du MESRI aux EESPIG de renforcer leur engagement durant l'état d'urgence sanitaire et d'ouvrir de nouvelles places pour la rentrée 2020. Il souhaite que la hausse de la dotation proposée dans ce projet de loi de finances **puisse se traduire par une hausse de la subvention versée aux établissements d'enseignement privé en exécution 2021**.

Le rapporteur spécial soutient ainsi l'idée des EESPIG de mettre en place un dialogue financier triennal avec l'État, pour atteindre une subvention annuelle par étudiant EESPIG de 10 % de la dépense publique par étudiant.

II. LE PROGRAMME 231 : D'IMPORTANTES MOYENS POUR SOUTENIR LES ÉTUDIANTS LES PLUS VULNÉRABLES

133,5 millions d'euros de moyens nouveaux sont ouverts sur le programme 231, *Vie étudiante*. Dans la continuité des moyens supplémentaires ouverts par la 3^e loi de finances rectificative pour 2020 ⁽¹⁾ (200 millions d'euros), cette augmentation de 5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 permet de revaloriser les bourses sur critères sociaux (80,9 millions d'euros) et d'augmenter la subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires (65,6 millions). Du fait d'une utilisation moins importante qu'attendue, les crédits alloués à l'aide à la mobilité Parcoursup et à l'aide à la mobilité internationale diminuent de 13 millions d'euros.

A. LA FORTE HAUSSE DES CRÉDITS ALLOUÉS AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES POUR 2021, SIGNE D'UN SOUTIEN IMPORTANT AUX ÉTUDIANTS, DOIT S'INSCRIRE DANS LE PROLONGEMENT D'UN ARBITRAGE FAVORABLE EN EXÉCUTION 2020

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est composé du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) et des 26 Centres régionaux universitaires et scolaires (CROUS), qui ont pour mission d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants. Opérateur de l'État pour le programme 231, le réseau des œuvres universitaires joue un rôle majeur dans la conduite des politiques en faveur de la vie étudiante, en participant à la gestion des quatre actions du programme. Il est notamment chargé du versement des bourses sur critères sociaux, de la restauration et de l'hébergement étudiant.

(1) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires, acteur pivot des politiques de vie étudiante

Créé en 1955, le réseau des œuvres universitaires se compose du CNOUS et des 26 CROUS. Le CNOUS pilote, anime, coordonne le réseau des CROUS et en contrôle la gestion.

Au niveau régional, les CROUS assurent la gestion des services propres à satisfaire les besoins matériels et financiers des étudiants. Ils interviennent principalement sur :

- l’instruction des demandes de bourses sur critères sociaux ;
- l’action sociale ;
- l’hébergement ;
- la restauration ;
- l’action culturelle, le soutien aux initiatives étudiantes et le développement de la vie de campus.

Les CROUS sont les acteurs principaux de la réalisation du plan 60 000 logements étudiants lancés par le Gouvernement à l’été 2017, et qui fait suite au plan 40 000 logements. Il poursuit également activement la réhabilitation des résidences universitaires traditionnelles pour les rendre plus attractives.

Outre les crédits budgétaires qui lui sont affectés, le réseau des œuvres universitaires est affectataire d’une part de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), afin de financer des actions au profit des étudiants inscrits dans des établissements ne recevant pas la CVEC.

1. Un important besoin de financement en 2020 lié à la crise sanitaire qui doit être intégralement compensé

La crise sanitaire et en particulier les mesures de confinement ont entraîné un manque à gagner important pour le réseau des œuvres universitaires, notamment sur les activités de restauration et d’hébergement. Ces pertes d’exploitations, évaluées à 100 millions d’euros entre mars et août 2020, et estimées à 50 millions d’euros entre septembre et décembre 2020, portent le **besoin financier du réseau à près de 167 millions d’euros.**

**DÉTAIL DU BESOIN FINANCIER DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES
SUR L'ANNÉE 2020**

(en millions d'euros)

Nature de la perte / du surcoût	Montant
Pertes d'exploitation liées à la crise sanitaire entre mars et août 2020	100
Pertes d'exploitation liées à la crise sanitaire entre septembre et décembre 2020 (estimées)	50
Prime exceptionnelle « Covid » pour les agents des CROUS ⁽¹⁾	5
Mesures de rattrapage attendues pour 2020	12
Total	167

Source : Assemblée nationale, commission des finances à partir des auditions conduites par le rapporteur spécial.

Sur les 200 millions d'euros ouverts sur le programme 231 en loi de finances rectificative n° 3 pour 2020, 65 millions étaient prévus pour couvrir ces pertes d'exploitation. Les derniers arbitrages ont conduit à rehausser la part destinée au réseau de 65 millions à 80 millions d'euros, à laquelle s'ajoutent 20 millions d'euros pour combler le manque à gagner du réseau lié au ticket-restaurant à un euro pour les étudiants boursiers. Les 67 millions restants devraient être couverts par des redéploiements de crédits en fin de gestion (du fait notamment de la sous-exécution du budget prévu pour l'aide exceptionnelle de 200 euros par étudiants ⁽²⁾).

Le CNOUS a également mobilisé près de 20 millions du fonds de roulement du réseau. 9,5 millions d'euros ont été prélevés sur le fonds de roulement du réseau CNOUS ; et 9,7 millions d'euros ont été redéployés du CNOUS vers les CROUS – un redéploiement rendu possible par les économies réalisées du fait de la crise : baisse de recrutements de fonctionnaires, annulation de séminaires, annulation d'actions de formation, etc.

Le rapporteur spécial, qui a attiré l'attention de la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation ainsi que celle du ministre de l'économie, des finances et de la relance sur ce sujet ⁽³⁾, sera particulièrement vigilant à ce que l'intégralité des pertes d'exploitation du réseau des œuvres sur l'année 2020 du fait de la crise sanitaire soit entièrement comblée.

(1) Décret n° 2020-568 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux agents des établissements publics de santé et à certains agents civils et militaires du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dans le cadre de l'épidémie de Covid-19.

(2) Cette sous-exécution s'expliquerait par l'exclusion de personnes potentiellement bénéficiaires, du fait de la perte d'un emploi non déclaré (garde d'enfants etc.) ou de bénéficiaires d'autres aides (auto-entrepreneurs par exemple).

(3) Un courrier a été envoyé à M. Olivier Dussopt, Ministre délégué auprès du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance, chargé des Comptes publics.

Il sera d'autant plus vigilant que plusieurs inconnues demeurent :

– l'évolution de la situation sanitaire est très incertaine. Au regard de la dégradation de celle-ci, certaines universités ont déjà pris des mesures fortes, comme l'Université d'Aix Marseille qui a pris des mesures d'enseignement à distance – pour le CROUS, cela a signifié une baisse de la fréquentation des restaurants universitaires de 25 % ;

– le nombre de boursiers sur critères sociaux n'est pas encore définitivement arrêté, la campagne n'étant pas terminée. Cette inconnue est d'autant plus forte que les dépenses de bourses sont des dépenses de guichet. La composante démographique, l'augmentation du nombre d'étudiants dans l'enseignement supérieur ou encore la dégradation de la situation économique et sociale sont autant de facteurs susceptibles de faire augmenter le nombre d'étudiants boursiers.

2. De nouveaux moyens pour 2021 permettant de financer les aides indirectes aux étudiants

La subvention pour charges de service public versée au réseau des œuvres universitaires et scolaires augmente de **65,6 millions d'euros supplémentaires** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 pour s'établir à 383,8 millions d'euros.

DÉCLINAISON PAR ACTION DU PROGRAMME 231 DE LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE AU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES

(en millions d'euros)

	Action 1 – Aides directes	Action 2 – Aides indirectes	Action 3 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	Action 4 – Pilotage et animation du programme	Total
Subvention pour charges de service public versée au réseau	29,2	252,8	3,5	98,3	383,8

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir du projet annuel de performance 2021.

Ces crédits supplémentaires figurent majoritairement à l'action 2, *Aides indirectes*, et financent des mesures fortes de soutien aux étudiants :

– **49,5 millions d'euros sont en effet prévus pour financer le ticket de restaurant universitaire à 1 euro** pour les étudiants boursiers sur critères sociaux – en compensant le manque à gagner que cela génère pour le réseau des œuvres universitaires ;

– **11 millions d'euros** viennent compenser la perte de revenus pour le réseau du gel de l'augmentation des loyers 2020 en résidences universitaires gérées par les CROUS ;

– **5 millions d'euros permettent enfin d'accompagner la fonctionnarisation des personnels ouvriers** des centres du réseau.

B. DES AIDES DIRECTES RENFORCÉES ET MIEUX CIBLÉES POUR LES ÉTUDIANTS LES PLUS PRÉCAIRES

Dans le contexte de l'urgence sanitaire, les aides directes à destination des étudiants ont été renforcées par la troisième loi de finances rectificatives pour 2020. **75 millions d'euros ont ainsi été votés pour financer une aide exceptionnelle** de 200 euros pour les étudiants en situation de précarité ; 30 millions d'euros ont permis d'étendre le versement des bourses sur critères sociaux au mois de juillet pour les étudiants ayant vu leurs examens repoussés ; et 10 millions d'euros ont été budgétés en prévision de la majoration des bourses sur critères sociaux à la rentrée 2020.

Par ailleurs, du 17 mars jusqu'au 24 juillet 2020, **17 millions d'euros issus de la contribution vie étudiante et de campus** ont été mobilisés au titre de l'accompagnement social. Ces aides se sont principalement déclinées en aides alimentaires et de première nécessité et en lutte contre l'isolement numérique.

Le budget 2021 s'inscrit dans la continuité du soutien aux étudiants. Près de **81 millions d'euros supplémentaires** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 sont destinés au financement des bourses sur critères sociaux :

– 21 millions supplémentaires sont liés à l'augmentation du nombre de boursiers du fait du très bon taux de réussite au baccalauréat ;

– 30 millions permettent de financer une **revalorisation des bourses à hauteur de 1,2 %** dès la rentrée 2020 ;

– 30 millions d'euros sont destinés à financer la **prise en compte, de manière exceptionnelle, des revenus 2020 pour le calcul des bourses 2020-2021** au lieu des revenus 2018.

Au total, **plus de 2 204 millions d'euros** sont consacrés aux bourses sur critères sociaux.

D'autres aides directes sont proposées aux étudiants : les aides au mérite, les aides à la mobilité internationale ou encore les aides spécifiques. Elles sont listées dans le tableau ci-dessous.

AIDES DIRECTES EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS

(en millions d'euros)

	Description	Montant en PLF 2021	Montant en LFI 2020
Bourses sur critères sociaux	Bourse accordée à l'étudiant confronté à des difficultés matérielles ne lui permettant pas d'entreprendre ou de poursuivre des études supérieures. Elle constitue une aide complémentaire à celle de la famille.	2 204,3	2 123,4
Aides au mérite	L'aide au mérite est accordée aux étudiants ayant obtenu une mention « très bien » à la dernière session du baccalauréat et bénéficiant d'une bourse sur critères sociaux. Sous réserve de progression dans les études, cette aide est versée pendant une durée de trois ans. Elle s'élève à 900 euros annuels.	34,4	34,4
Aides à la mobilité internationales	D'un montant mensuel de 400 euros, les aides à la mobilité internationale, compléments aux bourses sur critères sociaux, sont accordées pour une durée de 2 à 9 mois aux étudiants boursiers suivant une formation d'enseignement supérieur à l'étranger dans le cadre d'un programme d'échanges au cours de leurs cursus d'études.	25,7	28,7
Aides spécifiques	Ces moyens, gérés par le réseau des œuvres universitaires, permettent de financer : – l'aide ponctuelle en faveur des étudiants, qu'ils soient boursiers ou non. Elle est versée en une seule fois et son montant maximal correspond au montant annuel de l'échelon 1 des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux ⁽¹⁾ – l'allocation annuelle accordée aux étudiants rencontrant des difficultés pérennes et qui ne remplissent pas les conditions d'attribution d'une bourse sur critères sociaux. Le montant de l'allocation annuelle correspond à l'un des échelons des bourses sur critères sociaux. L'allocation annuelle équivaut à un droit à bourse. Elle donne droit à l'exonération des droits de scolarité à l'université et de la contribution de vie étudiante et de campus.	48,8	48,8
Aide à la mobilité Parcoursup	L'aide à la mobilité Parcoursup vise à accompagner l'entrée dans l'enseignement supérieur des futurs étudiants qui souhaitent suivre une formation hors de leur académie de résidence. Elle est ouverte aux bacheliers bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée au regard de leur situation et de l'impact matériel et financier de la mobilité envisagée, notamment en raison de la distance, du coût de la vie et des frais d'installation.	7	20
Aide à la mobilité master	Cette aide est accordée aux étudiants titulaires du diplôme national de licence et primo-entrants en première année de formation conduisant au diplôme national de master qui changent de région académique entre la troisième année de licence et la première année de master. Cette aide d'un montant de 1 000 euros est attribuée à l'étudiant bénéficiaire d'une bourse sur critères sociaux ou d'une allocation annuelle dans le cadre du dispositif des aides spécifiques.	7,2	7,2
La Grande École du numérique	Pour favoriser l'insertion des jeunes en décrochage scolaire dans une filière d'avenir, la Grande École du numérique (GEN), constituée sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP), labellise sur le territoire national des formations courtes et qualifiantes. Ces formations préparent aux métiers du numérique et permettent d'acquérir un socle professionnalisant de compétences numériques susceptibles d'offrir des débouchés aux apprenants. Ces formations s'adressent à des personnes diplômées en situation de recherche d'emploi ou dépourvues de qualification professionnelle ou de diplôme.	5	5
Total		2 332,4	2 262,36

Source : Assemblée nationale, commission des finances, à partir des PAP 2020 et 2021.

À ces aides s'ajoutent **7 millions d'euros** (+ 4 millions par rapport à la LFI 2020) pour la prise en charge de l'attestation de niveau en anglais rendue obligatoire pour les étudiants inscrits dans un cursus à dimension internationale et conduisant à un diplôme national. Cette attestation donne un niveau internationalement reconnu. La certification est proposée de manière progressive.

Enfin, **4 millions d'euros sont alloués au financement du fonds de garantie des prêts étudiants géré par BPI France**. La ligne n'avait été abondée qu'à hauteur de 2 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2020 ; avant que 2 millions d'euros ne soient ajoutés par un amendement du rapporteur spécial. **Ce dernier se félicite du choix qui a été fait de conserver le montant de 4 millions d'euros.**

Ce dispositif est par ailleurs complété par des crédits issus de la mission *Plan de relance (cf. infra)*.

(1) Dans le cas où plusieurs aides ponctuelles sont accordées au titre de la même année universitaire, le montant cumulé des aides ne peut excéder deux fois le montant annuel de l'échelon 1.

III. LES POLITIQUES PUBLIQUES FINANÇÉES PAR LES PROGRAMMES 150 ET 231 BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT DE CRÉDITS FIGURANT DANS LA MISSION *PLAN DE RELANCE* ET DANS LA MISSION *INVESTISSEMENTS D'AVENIR*

Afin de répondre à la situation sanitaire, le Gouvernement a créé au sein du projet de loi de finances pour 2021 une mission *Plan de relance*. Cette mission temporaire, destinée à figurer au sein de la loi de finances pour 2021 puis de la loi de finances pour 2022 avant de disparaître, doit porter des crédits pour financer des missions nouvelles et temporaires ⁽¹⁾.

Comprenant trois programmes, *Écologie* (n° 362), *Compétitivité* (n° 363), et *Cohésion* (n° 364), la mission *Plan de relance* est dotée de 36,36 milliards d'euros en AE et 21,99 milliards d'euros en CP ⁽²⁾. Afin d'appréhender dans sa globalité l'effort de la Nation envers l'enseignement supérieur et la vie étudiante, il convient de présenter également les crédits de la mission *Plan de relance* concourant à ces politiques.

A. D'IMPORTANTES MOYENS PRÉVUS PAR LE PLAN DE RELANCE POUR LES POLITIQUES RELEVANT DU PROGRAMME 150

Les programmes *Écologie* et *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* portent des crédits destinés à la rénovation énergétique du bâti universitaire, au financement de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur et à la numérisation et l'hybridation des formations.

1. La rénovation énergétique du bâti universitaire

La mission *Plan de relance* accorde une place centrale à l'écologie avec 18,36 milliards d'euros proposés en AE et 6,58 milliards d'euros proposés en CP sur le programme éponyme. La première action du programme regroupe les crédits consacrés à la rénovation énergétique.

À cette fin, 3,7 milliards d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP dès 2021 sont consacrés à la rénovation thermique des bâtiments publics. S'il n'y a pas de sous-enveloppe dédiée spécifiquement aux établissements d'enseignement supérieur et recherche, ceux-ci bénéficient d'un appel à projet dédié.

(1) La présentation stratégique de la mission *Plan de relance* figurant dans le projet annuel de performance qui lui est consacré énonce ainsi : « Parmi les crédits budgétaires, le choix a été fait de concentrer les moyens nouveaux à partir de 2021 sur une mission dédiée, sous la responsabilité du ministre de l'Économie, des Finances et de la Relance : ce choix résulte d'une double volonté de lisibilité et de facilitation du suivi, mais aussi de cloisonnement de ces crédits par rapport aux moyens classiques et récurrents dédiés aux autres politiques publiques. Ainsi la mission « *Plan de relance* » a-t-elle vocation à être temporaire, ciblée sur des mesures ponctuelles dont l'effet d'entraînement sera suivi et évalué, et pilotée dans une logique de rapidité de déploiement au bénéfice de l'économie réelle. »

(2) Une analyse plus détaillée de cette mission *Plan de relance* figure dans le rapport spécial qui lui est dédié.

Selon le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation auditionné par le rapporteur spécial, les opérations ainsi financées doivent faire l'objet de marchés engagés avant le 31 décembre 2021, être réalisées rapidement et permettre une diminution de la dépense énergétique.

Les établissements, les CROUS, le réseau des ingénieurs des rectorats ont été fortement mobilisés – et un nombre important de dépôts de dossier est attendu.

Le rapporteur spécial salue cette initiative qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports. Si la somme qui bénéficiera *in fine* aux établissements d'enseignement supérieur dépendra d'arbitrages, **le rapporteur spécial souhaite qu'un milliard d'euros au minimum puissent leur être alloués.**

2. Le financement de places supplémentaire dans l'enseignement supérieur

L'action 2, *Jeunes*, du programme 364 *Cohésion* porte 180 millions d'euros destinés à financer 30 000 places supplémentaires dans l'enseignement supérieur.

60 millions d'euros en AE comme en CP seront ouverts pour financer 10 000 places dès l'année universitaire 2020-2021 ; puis 120 millions d'euros financeront 20 000 places pour l'année universitaire 2021-2022 en loi de finances pour 2022 (AE = CP).

Ces créations de place visent à répondre aux besoins en matière de santé publique et d'insertion professionnelle, ainsi qu'à augmenter les capacités d'accueil au regard de l'afflux de nouveaux bacheliers lié au taux de réussite exceptionnel du baccalauréat 2020.

Pour l'année universitaire 2020-2021, seront notamment créées :

- 2 000 places dans les instituts de soins infirmiers et les formations courtes ⁽¹⁾ ;
- 2 000 places dans les formations courtes et professionnalisantes ;
- 4 000 places en licence et dans les études paramédicales et de santé.

Le rapporteur spécial salue cette évolution nécessaire tout en soulignant que ces crédits auraient pu figurer sur le programme 150, et non sur la mission relance. **La création de places supplémentaires est en effet un besoin structurel dans l'enseignement supérieur.**

(1) Ces créations de places sont en lien avec les décisions du « Ségur de la santé » et avec l'initiative de « formations de la santé et du soin ».

3. La numérisation et hybridation des formations

L'action 4, *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes*, du programme 363, *Compétitivité* est dotée de **35 millions d'euros pour le développement du numérique** et l'hybridation des formations :

– 19 millions seront alloués aux 19 meilleurs projets d'hybridation issus de consortium couvrant la quasi-totalité des établissements français ⁽¹⁾ ;

– 6 millions d'euros permettront d'accompagner les enseignants pour les aider à faire évoluer leurs pratiques pédagogiques et à maîtriser les nouveaux outils ;

– 10 millions d'euros seront investis dans les plateformes et services numériques aux étudiants (solutions de classes virtuelles, possibilité de réaliser les démarches administratives de manière dématérialisée, *etc.*).

Le rapporteur spécial salue le choix de faire de la numérisation et de l'hybridation un axe majeur du plan de relance. L'hybridation de l'enseignement est en effet une préoccupation majeure des universités sur laquelle elles attendent un accompagnement fort de la part de la puissance publique.

À titre d'illustration, en réponse à un questionnaire envoyé par le rapporteur spécial, à la question « Avez-vous des attentes particulières s'agissant du plan de relance et du projet de loi de finances pour 2021 ? », l'Université de Technologie de Belfort-Montbéliard indiquait ainsi souhaiter « un accompagnement permettant d'accélérer certains investissements numériques » ; l'Université de Limoges parlait quant à elle d'« investissements pour le développement de postes de travail virtuels pour le travail à distance » ; et l'Université Côte d'Azur réclamait « un soutien financier fort afin de proposer une véritable hybridation des formations au service de nos étudiants ». ⁽²⁾

(1) Ces 19 projets, déjà sélectionnés, sont complémentaires des 16 projets déjà sélectionnés à l'été 2020 et financés dans le cadre du PIA 3.

(2) Au milieu du mois de septembre, le rapporteur spécial a envoyé aux établissements d'enseignement supérieur un questionnaire portant sur la gestion de la crise covid. 31 réponses ont été reçues à la date de rédaction de ce rapport. 90 % des réponses reçues citaient la numérisation comme une attente particulière s'agissant du plan de relance. Le questionnaire envoyé figure en annexe du présent rapport.

B. LE PROGRAMME *COHÉSION* DE LA MISSION *PLAN DE RELANCE* FINANCE ÉGALEMENT DES POLITIQUES RELEVANT DU CHAMP DE LA VIE ÉTUDIANTE

Le plan de relance complète les moyens du programme 231, *Vie étudiante*, destinés au soutien des étudiants.

1. Un soutien aux prêts étudiants

Au sein de l'action 2, *Jeunes*, du programme 364 *Cohésion*, 32 millions d'euros sont consacrées à la garantie des prêts étudiants. Ces 32 millions, qui s'ajoutent aux 4 millions d'euros figurant sur le programme 231, permettront d'augmenter le nombre de bénéficiaires de 12 000 à 60 000 pour un encours de prêts qui passera de 135 à 675 millions d'euros.

2. Le renforcement du dispositif « cordées de la réussite »

2 millions d'euros supplémentaires sont alloués au dispositif « cordées de la réussite » par l'action 2 *Jeunes* du programme *Cohésion* de la mission *Plan de relance*. 1 million d'euros sera décaissé dès 2021 puis la même somme le sera en 2022.

Cela permettra d'accompagner 180 000 élèves.

C. LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BÉNÉFICIE ÉGALEMENT DE CRÉDITS DE LA MISSION INVESTISSEMENTS D'AVENIR

Doté de 57 milliards d'euros, le programme d'investissements d'avenir (PIA), piloté par le secrétariat général pour l'investissement (SGPI), a été mis en place par l'État pour financer des investissements innovants et prometteurs sur le territoire, afin de permettre à la France d'augmenter son potentiel de croissance et d'emplois.

Actuellement en cours, le PIA 3, doté au total de 10 milliards d'euros, consacre près de 3 milliards d'euros à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Le PIA

Le programme d'investissements d'avenir, a connu trois phases depuis 2010.

PIA 1 : 35 milliards d'euros (2010)

- Enseignement supérieur et formation : 11 milliards d'euros
- Recherche : 8 milliards d'euros
- Filières industrielles et PME : 6,5 milliards d'euros
- Développement durable 5 milliards d'euros
- Numérique : 4,5 milliards d'euros

PIA 2 : 12 milliards d'euros (2014)

- Enseignement supérieur et recherche : 3,7 milliards d'euros
- Transition énergétique, rénovation thermique et ville de demain : 2,3 milliards d'euros
- Innover pour une industrie durable : 1,7 milliard d'euros
- Excellence technologique des industries aéronautiques et spatiales : 1,3 milliard d'euros
- Excellence technologique des industries de défense : 1,5 milliard d'euros
- Jeunesse, formation et modernisation de l'État : 600 millions d'euros
- Économie numérique : 600 millions d'euros
- Santé : 400 millions d'euros

PIA 3 : 10 milliards d'euros - intégrés dans les crédits du Grand plan d'investissement (2017)

- Enseignement supérieur et recherche : 2,9 milliards
- Valorisation de la recherche : 3 milliards d'euros
- Innovation et développement des entreprises : 4,1 milliards d'euros

La mission budgétaire Investissement d'avenirs porte les crédits du PIA 3. Pour 2021, **elle consacre 215 millions d'euros à l'enseignement supérieur** à travers le programme 421 *Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche* :

– l'action 1, *Nouveaux cursus à l'université*, est dotée de 25 millions d'euros pour soutenir les universités, les écoles et les regroupements d'établissements qui souhaitent diversifier leur offre de formation en licence afin de répondre aux enjeux auxquels est confronté le système français d'enseignement supérieur ;

– l'action 4, *Soutien des grandes universités de recherche*, est dotée de 70 millions d'euros destinés à accompagner la transformation organisationnelle et la transformation des cursus de formations au niveau masters et doctorats des 10 IDEX et 9 ISITE, universités d'excellence, qui ont émergé grâce au PIA 1 et au PIA 2 ;

I-DEX et I-SITE

Les IDEX (Initiatives d'Excellence), sont des universités de recherche de rayonnement mondial disposant d'une puissance et d'un impact scientifique de tout premier plan dans de larges champs de la connaissance ;

Les I-SITE (Initiatives-Science – Innovation – Territoires – Économie), sont des universités qui valorisent des atouts scientifiques thématiques plus concentrés, distinctifs, reconnus sur le plan international, et qui en font un levier d'entraînement et un point d'appui de leur stratégie de développement et de partenariat avec le monde économique.

Elles sont sélectionnées par appel à projet.

– l'action 5, *Constitution d'écoles universitaires de recherche*, est dotée de 30 millions d'euros pour permettre aux établissements d'exploiter leur potentiel de recherche pour construire des dispositifs innovants de formation par la recherche aux niveaux master et doctorat ;

– enfin, l'action 7, *Territoires d'innovation pédagogique*, met 90 millions à disposition du financement des innovations dans le domaine éducatif selon quatre axes majeurs : (i) l'orientation des élèves vers les études supérieures, (ii) la formation initiale et continue des enseignants et de la recherche pour l'éducation, (iii) le soutien des campus des métiers et des qualifications d'excellence pour leur permettre de répondre aux besoins de compétences des territoires et des entreprises, et (iv) l'appel à projets « *Campus connectés* » qui vise à diffuser l'enseignement supérieur dans tous les territoires.

D. LA MULTIPLICATION DES VÉHICULES BUDGÉTAIRES REND DIFFICILEMENT LISIBLE L'EFFORT DE LA NATION ENVERS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET LA VIE ÉTUDIANTE

Ainsi que l'a exposé le rapporteur spécial tout au long de ce rapport, il existe plusieurs supports des crédits dédiés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante : les programmes 150 et 231, en loi de finances initiale, mais également en loi de finances rectificatives, la mission *Plan de relance* figurant au sein du PLF 2021, la CVEC, et le PIA.

Le rapporteur spécial **regrette cette multiplication des véhicules budgétaires, qui crée une véritable complexité** – qu'il avait déjà soulignée dans son rapport fait sur le PLF 2020 – et qui empêche nos concitoyens d'avoir une vision claire de l'effort de l'État pour ses étudiants.

Il souhaite qu'a minima, s'agissant de la communication, une présentation transversale de cet effort puisse être faite par le Gouvernement. Dans l'attente, le rapporteur spécial propose une agrégation des différentes sources de financement concourant à l'enseignement supérieur pour faire apparaître un montant global. Ce montant, ramené au nombre d'étudiants, fait apparaître **une augmentation de la dépense par étudiant d'un peu plus de 200 euros entre 2017 et 2021.**

TENTATIVE DE PRÉSENTATION AGRÉGÉE DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT ENVERS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2021

(en millions d'euros)

Origine des crédits	Mesures retenues	Montant
Établissements d'enseignement supérieur		
PLF 2021		14 606,75
– dont programme 150	<i>Ensemble des mesures financées par le programme 150</i>	14 011,75
– dont mission relance	<i>Rénovation énergétique du bâti universitaire : (500 - espéré) Création de places supplémentaires dans l'enseignement supérieur (60) Numérisation et hybridation des formations (35)</i>	595
Vie étudiante		
PLF 2021		2 933,85
– dont programme 231	<i>Ensemble des mesures financées par le programme 231</i>	2 900,85
– dont mission relance	<i>Soutien aux prêts étudiants (32) Dispositif cordées de la réussite (1)</i>	33
Autre		
Contribution vie étudiante et campus	N/A	140
PIA 3		215
<i>Sous-total PLF 2021</i>		17 540,60
<i>Sous-total autres</i>		355
Total		17 895,60

Note méthodologique : Pour le PIA 3, les crédits retenus sont ceux des actions 1, 4, 5, 6 et 7 du programme 421, « Soutien des progrès de l'enseignement supérieur et de la recherche » de la mission Investissements d'avenir. Si toutes les autorisations d'engagement prévues dans le PIA 3 ont été ouvertes en 2017, les crédits de paiement ont été ouverts au fur et à mesure à compter de la loi de finances pour 2018.

Source : Assemblée nationale, commission des finances à partir du PAP 2021 et des Voies et moyens, Tome I.

COMPARAISON DE LA DÉPENSE PAR ÉTUDIANT ENTRE 2017 ET 2021

	2017	2020	Évolution
Nombre d'étudiants	2,6 millions	2,8 millions	+ 7,69 %
Crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante	15 951 millions	17 895 millions	+ 12,18 %
Dépense par étudiant	6 135	6 391	+ 4,17 %

Source : Assemblée nationale, commission des finances à partir des données issues des PAP 2017 et 2021, des rapports spéciaux antérieurs et du site du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2020, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Recherche et Enseignement supérieur.

Suivant les recommandations du rapporteur, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission.

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

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Centre national des Œuvres universitaires (CNOUS)

- Mme Dominique Marchant, présidente,
- Mme Charlotte Leca, directrice générale déléguée

Fédération des Établissements d'Enseignement Supérieur d'Intérêt Collectif (FESIC)

- M. Philippe Choquet, président,
- Mme Delphine Blanc-le quilliec, déléguée générale,
- M. Germain Comerre, chargé de relations institutionnelles,
- M. Jean-Louis Vichot, délégué général pour l'UDESCA,
- M. Etienne Craye, président pour l'UGEI,
- Mme Séverine Messier, déléguée générale pour l'UGEI,
- M. Michel Boyance, président pour l'UNFL

Conférence des Présidents d'université (CPU)*

- M. Gilles Roussel, président,
- M. Kévin Neuville, conseiller relations parlementaires et institutionnelles

Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP)

- M. Brice Lannaud, adjoint à la directrice générale,
- M. Philippe Burdet, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur,
- M. Pierre-Olivier Legris, chef du département de la synthèse budgétaire,
- M. Isabelle Oger, cheffe du département du pilotage immobilier,
- M. Olivier Blanchard, chef du département des aides aux étudiants

Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation

- Mme Blanche Leridon, conseillère parlementaire,
- M. Florian Cahagne, conseiller budget

Conférence des directeurs d'écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI)

- M. Jacques Fayolle, président,
- M. Romuald Boné, président de la commission Ressources humaines et financières,
- M. Nessim Le Picard, consultant en relations institutionnelles

Conférence des grandes écoles (CGE)*

- Monsieur Hugues Brunet, directeur général
- Mme Solène Quéré, chargée de mission Relations institutionnelles, relations internationales, ouverture sociale
- Mme Florence Legros, directrice générale d'ICN Business School ARTEM,
- M. Maxime Vesselinoff, consultant en affaires publiques chez Rivington

Campus France

- Mme Béatrice Khaiat, directrice générale,
- Mme Anastasia Iline, directrice générale adjointe

Fédération des associations générales étudiantes (FAGE)*

- M. Yann Carcel, vice-président en charge des affaires académiques
- Mme Anniela Lamnaouar, vice-présidente en charge des affaires sociales

Union nationale des étudiants de France (UNEF)*

- Mme Mélanie Luce, présidente
- Mme Maryam Pougetoux, vice-présidente
- M. Ryan L'Eveillé, chargé des questions budgétaires au niveau national.

** Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le registre de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique.*