



N° 4195

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 26 mai 2021

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 2020* (n° 4090),

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

	Page
SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS	5
RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	7
SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES ...	9
PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES	11
INTRODUCTION	11
I. PROGRAMME 150, FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	14
A. ANALYSE DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2020	14
1. Des crédits ouverts en augmentation, en raison d'une évolution tendancielle de la dépense et de moyens nouveaux	14
2. La gestion 2020 a été marquée par divers mouvements de crédits et le maintien d'un taux de réserve dérogatoire	16
3. Des dépenses de fonctionnement majoritaires du fait du passage des opérateurs aux responsabilités et compétences élargies	18
B. D'IMPORTANTES DÉPENSES FISCALES, INSUFFISAMMENT CHIFFRÉES	18
C. PLUSIEURS INDICATEURS DE PERFORMANCE INDISPONIBLES PAR CONSTRUCTION	18
II. PROGRAMME 231, VIE ÉTUDIANTE	19
A. D'IMPORTANTS MOUVEMENTS DE GESTION ET D'OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR RÉPONDRE À L'URGENCE SANITAIRE	19
B. LES ACTIONS 1, AIDES DIRECTES ET 2, AIDES INDIRECTES DU PROGRAMME 231, SUPPORTS DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS	20
1. L'action 1, <i>Aides directes</i>	20
2. L'action 2, <i>Aides indirectes</i>	22
C. PLUSIEURS INDICATEURS DE PERFORMANCE NE SONT PAS DÉTERMINÉS	22

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LE CNOUS ET LES CROUS - ACTIONS ET FINANCEMENTS	23
INTRODUCTION	23
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS OCTROYÉS AU CNOUS	24
II. LE RÉSEAU DES ŒUVRES A JOUÉ UN RÔLE CENTRAL PENDANT LA CRISE SANITAIRE, QUI A CÉPENDANT EU UN FORT IMPACT SUR SES RESSOURCES	25
A. LE CNOUS ET LES CROUS, CHEVILLES OUVRIÈRES DES MESURES DÉCIDÉES PAR LE GOUVERNEMENT	25
B. DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE À L'INITIATIVE DES CROUS	26
C. LE FORT IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RESSOURCES DES CROUS	27
1. Une diminution des ressources financières	27
2. Un impact qui nuit à la conduite de projets	28
3. Un impact sur les emplois	30
III. UN FONCTIONNEMENT ET UNE GESTION MODERNISÉS DEPUIS 2016, QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉS	30
A. LE DÉCRET DE 2016 A MODERNISÉ LA GESTION DU RÉSEAU	30
1. Le décret de 2016 a fait du CNOUS un véritable établissement tête de réseau ...	30
2. Des dispositifs déjà largement mis en œuvre grâce aux outils de gestion développés par le réseau	31
B. CETTE GESTION PEUT ENCORE DAVANTAGE ÊTRE AMÉLIORÉE	32
1. Des améliorations possibles en matière de suivi de gestion	32
2. La nécessité pour le MESRI de conclure avec le CNOUS une convention d'objectifs et de moyens	33
EXAMEN EN COMMISSION	35
PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	37

SYNTHÈSE ET CHIFFRES-CLÉS

En loi de finances pour 2020, 28,66 milliards d'euros en crédits de paiement ont été ouverts sur la mission *Recherche et enseignement supérieur*, en faisant la cinquième mission du budget général de l'État. La mission bénéficie en outre de onze dépenses fiscales rattachées, pour un total de 7,4 milliards d'euros (dont 6,6 milliards d'euros pour le seul crédit impôt recherche), ainsi que de crédits en provenance des PIA 1, 2 et 3. Les crédits de paiement ont ainsi augmenté entre 2019 et 2020 de 516,5 millions d'euros (+ 1,84 %) après une hausse de 1,73 % entre 2018 et 2019 et 2,7 % entre 2017 et 2018.

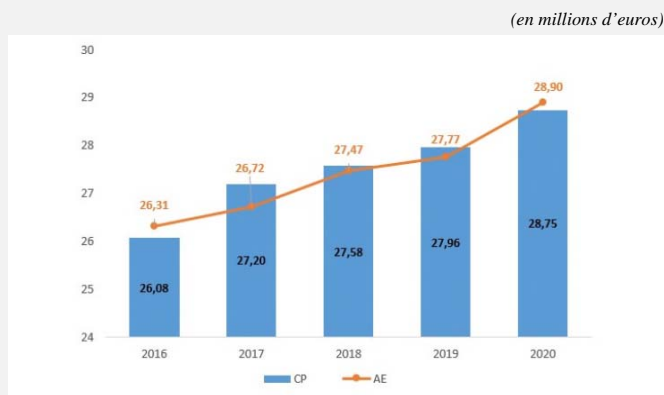
Les programmes 150 et 231 bénéficient pleinement de cette hausse, à hauteur respectivement de 175 millions d'euros et 63 millions d'euros, permettant de financer la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunération » ou encore l'augmentation des capacités dans les filières en tension pour le programme 150 ; et la revalorisation des bourses qui a eu lieu à la rentrée 2019 (+ 1,1 %) ou encore la titularisation des personnels ouvriers des CROUS pour le programme 231. Le taux d'exécution des crédits votés en LFI s'élève en 2020 à 100,8 %, une sur-exécution qui s'explique notamment par les crédits ouverts en cours d'année 2020 pour répondre à la crise sanitaire.

D'importants moyens supplémentaires ont été octroyés en cours d'année 2020 pour répondre aux défis posés par la crise sanitaire, en particulier sur le programme 231. 240 millions supplémentaires ont été ouverts par les troisième et quatrième lois de finances rectificatives pour 2020 sur le programme 231, afin de renforcer l'aide d'urgence aux jeunes précaires, compenser les pertes d'exploitation de CROUS, financer le ticket-restaurant à un euro ou encore l'aide aux étudiants ultramarins isolés. Le programme 231 a à cet effet bénéficié du dégel intégral de sa réserve (100 millions d'euros). Le programme 150 a également vu une partie de sa réserve dégelée (17 millions d'euros en crédits de paiement) afin de financer la compensation aux établissements des prolongations des contrats doctoraux.

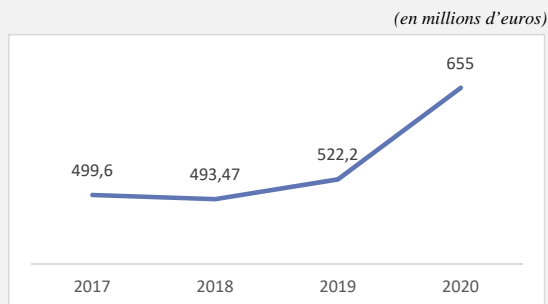
Le rapporteur spécial a choisi comme thématique d'évaluation le réseau international des œuvres universitaires et scolaires, dont le fonctionnement a été récemment modifié par le décret du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires. En 2020, le Centre national des œuvres universitaires et scolaires, établissement tête de réseau, a bénéficié de 655,25 millions d'euros de crédits budgétaires dont 405,46 millions sous forme de subvention pour charges de service public (SCSP) portée par le programme 231. **Le rapporteur spécial salue le rôle central joué par le réseau dans la réponse apportée aux jeunes durant la période de crise sanitaire, tant à travers la**

mise en œuvre des mesures décidées par le Gouvernement qu'à travers le développement d'initiatives propres. Le rapporteur spécial recommande notamment de porter une attention particulière **aux finances du réseau**, affectées par la crise, et de **développer davantage les applications informatiques de gestion** afin d'arriver à une gestion encore meilleure des deniers publics.

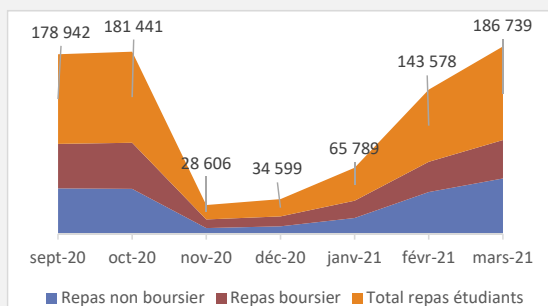
ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION 2016-2020



ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS APPORTÉS PAR L'ÉTAT AU CNOUS (EN CP)



ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REPAS FOURNI PAR LE CROUS DE NORMANDIE ENTRE SEPTEMBRE 2020 ET MARS 2021



RECOMMANDATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

SUR L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Recommandation n° 1 : Conduire une réflexion sur l'application du taux de mise en réserve de 8 % aux établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général

Recommandation n° 2 : Améliorer le chiffrage des dépenses fiscales rattachées au programme 150.

Recommandation n° 3 : Dans la mesure du possible, fournir une estimation des indicateurs de performance dont le chiffrage définitif ne peut être transmis qu'en n+1

Recommandation n° 4 : Reconduire une enveloppe de 4 millions d'euros au moins pour la garantie BPI octroyée aux prêts étudiants.

SUR LA THÉMATIQUE D'ÉVALUATION

Recommandation n° 5 : Apporter une attention particulière aux finances du réseau des œuvres universitaires et scolaires et en tirer les conséquences en lois de finances rectificatives.

Recommandation n° 6 : Conduire une réflexion sur la capacité d'investissement des CROUS

Recommandation n° 7 : Développer davantage les applications informatiques de gestion

Recommandation n° 8 : Renforcer le rôle du CNOUS dans le pilotage du réseau des œuvres.

Recommandation n° 9 : Reprendre les négociations en vue de conclure avec le CNOUS une convention d'objectifs et de moyens

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

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

→ **Recommandation suivie.** Le rapport annuel de performance indique ainsi que le calcul de la mise en réserve a été réalisé selon les directives du III de l'exposé général des motifs du PLF 2020 qui prévoyait un taux de mise en réserve à un niveau égal à 0,5 % des AE et des CP ouverts sur le titre 2 « dépenses de personnel » et à 4 % sur les AE et des CP ouverts sur les autres titres avec une modulation en fonction de la nature des dépenses. Ainsi, le programme, qui ne dispose pas de crédits de titre 2, s'est vu appliquer un taux de mise en réserve de 4 % corrigé par une modulation : un taux de mise en réserve de 0,5 % au lieu de 4 % a été appliqué à la part de la subvention (SCSP) du CNOUS correspondant à la masse salariale.

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

→ **Recommandation réitérée en 2020.** Si les négociations ont bien été entamées, elles ont été interrompues par la crise sanitaire. Le rapporteur appelle de ses vœux leur reprise une fois la situation stabilisée.

PREMIÈRE PARTIE : REVUE DES DÉPENSES

INTRODUCTION

La mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) est une mission fortement interministérielle, qui bénéficie d'un effort budgétaire en constante augmentation depuis 2018.

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* comprend neuf programmes rattachés à six ministères : le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, le ministère de la transition écologique, le ministère de l'économie, des finances et de la relance, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, le ministère des armées et le ministère de la culture et de la communication.

En loi de finances pour 2020, **28,66 milliards d'euros ont été ouverts** sur la mission, en faisant la cinquième plus importante mission du budget général de l'État.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR POUR 2020

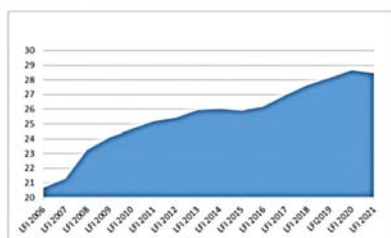
(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 150, <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	13 738	13 769	13 654	13 676	- 84 (- 0,61%)	- 93 (- 0,67%)
Programme 231, <i>Vie étudiante</i>	2 766	2 767	3 006	3 005	240 (8,69 %)	237 (8,58 %)
Programme 172, <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i>	6 961	6 942	6 915	6 903	- 46 (- 0,7 %)	- 39 (- 0,6 %)
Programme 193, <i>Recherche spatiale</i>	2 022	2 022	1 874	1 874	- 147 (- 7,3 %)	- 147 (- 7,3 %)
Programme 190, <i>Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement, et de la mobilité durable</i>	1 786	1 762	1 931	1 827	145 (8,1 %)	65 (3,7 %)
Programme 192, <i>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</i>	810	833	947	890	137 (17 %)	57 (6,8 %)
Programme 191, <i>Recherche duale (civile et militaire)</i>	154	154	119	119	- 35 (- 23,1 %)	- 35 (- 23,1 %)
Programme 186, <i>Recherche culturelle et culture scientifique</i>	112	111	110	108	- 3 (- 2,3 %)	- 3 (- 2,9 %)
Programme 142, <i>Enseignement supérieur et recherche agricole</i>	356	357	344	345	- 11 (- 3,2 %)	- 11 (- 3,2 %)
Total mission Recherche et enseignement supérieur	29 188	28 894	28 900	28 748	- 288 (- 0,99%)	- 146 (- 0,51%)

La recherche et l'enseignement supérieur bénéficient en outre de **onze dépenses fiscales** rattachées à la mission, pour un total de 7,4 milliards d'euros en 2020, dont 6,6 milliards pour le crédit impôt recherche, ainsi que de crédits en provenance des PIA 1 et 2 (1,3 milliard d'euros) et du PIA 3 (200 millions d'euros).

L'effort budgétaire en faveur de la MIREs entamé en 2018 s'est poursuivi en 2020, tant en LFI qu'en exécution. Les AE et les CP ouverts sur la mission sont en progression respective de 697,3 millions d'euros (+ 2,49 %) et 516,5 millions d'euros (+ 1,84 %) ; après une hausse de 2,7 % entre 2017 et 2018, et 1,73 % entre 2018 et 2019. Les crédits ouverts en CP s'élèvent à 28,4 milliards d'euros (contre 28,02 milliards prévus en LFPF (hors CAS *Pensions*)). Les programmes 231 et 150 sont pleinement concernés par cette hausse, leurs CP augmentant de 68,4 millions d'euros (+ 2,53 %) et 175,8 millions d'euros (+ 1,29 %) par rapport à 2019.

**ÉVOLUTION DES CP EN LFI DE LA MIREs
(EN MD)**



**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION
2016-2020**



Source : Cour des comptes, note relative à l'exécution du budget 2020 de la mission Recherche et enseignement supérieur

**L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS
DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES (À MAQUETTE COMPARABLE)**

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2018		Crédits exécutés en 2019		Crédits exécutés en 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 150, Formations supérieures et recherche universitaire	13 421	13 404	13 481	13 518	13 654	13 676
Programme 231, Vie étudiante	2 644	2 651	2 646	2 666	3 006	3 005
Programme 172, Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	6 650	6 697	6 753	6 852	6 915	6 903
Programme 193, Recherche spatiale	1 598	1 598	1 811	1 811	1 874	1 874
Programme 190, Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement, et de la mobilité durable	1 147	1 121	1 746	1 708	1 931	1 827
Programme 192, Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	794	886	760	837	947	890
Programme 191, Recherche duale (civile et militaire)	175	175	122	122	119	119
Programme 186, Recherche culturelle et culture scientifique	111	111	109	109	110	108
Programme 142, Enseignement supérieur et recherche agricole	339	340	342	342	344	345
Total mission Recherche et enseignement supérieur	26 878	26 983	27 769	27 964	25 894	25 742

Les crédits des programmes 150 et 231 bénéficient à cet effet d'un très bon taux d'exécution chaque année.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS EN LFI ET EXÉCUTÉS
EN 2018-2020**

(en millions d'euros)

	2018		2019		2020	
	CP ouverts	CP consommés	CP ouverts	CP consommés	CP ouverts	CP consommés
Programme 150, <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	13 435,2	13 404,4	13 593,1	13 517,7	13 768,93	13 676,2
Programme 231, <i>Vie étudiante</i>	2 698,9	2 650,6	2 698,9	2 665,7	2 767,4	3 004,8
Total	16 134,1	16 055	16 292	16 183,4	16 536,33	16 681,0
Taux d'exécution	99,5 %		99,3 %		100,9 %	

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

Une exécution budgétaire globalement peu marquée par la crise sanitaire

La Cour des comptes classe la MIREs au 15^e rang des missions les plus impactées en se fondant sur un critère de différence entre CP consommés et CP votés en LFI 2020 (+ 84 millions d'euros d'écart)⁽¹⁾. Le programme 231, *Vie étudiante* a été le plus concerné de la mission, du fait des moyens supplémentaires débloqués pour faire face à la précarité étudiante. La Cour des comptes estime qu'au total, sur l'ensemble des crédits consommés en 2020 pour cette mission, 472 millions d'euros sont liés à la crise, dont 262 millions d'euros sur le seul programme 231.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission Recherche et enseignement supérieur, Cour des comptes.

I. PROGRAMME 150, FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Le programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire* porte les crédits destinés à la politique relative à l'ensemble des formations supérieures, initiales et tout au long de la vie, relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. À cet effet, s'y trouvent les crédits des subventions pour charges de service public versées aux établissements d'enseignement supérieur.

13 768,94 millions d'euros en crédits de paiement ont été ouverts en LFI 2020, soit près de 176 millions d'euros de plus qu'en LFI 2019. 13 517,72 millions d'euros ont *in fine* été consommés, là encore en hausse par rapport à 2019.

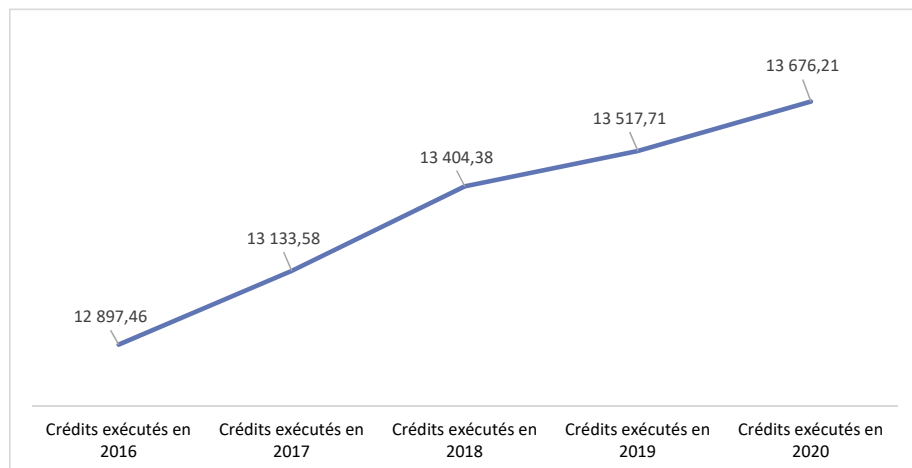
A. ANALYSE DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2020

1. Des crédits ouverts en augmentation, en raison d'une évolution tendancielle de la dépense et de moyens nouveaux

En LFI 2020, 13 768 millions de CP ont été ouverts contre 13 593 millions d'euros en 2019. 13 676 millions de CP ont été *in fine* consommés.

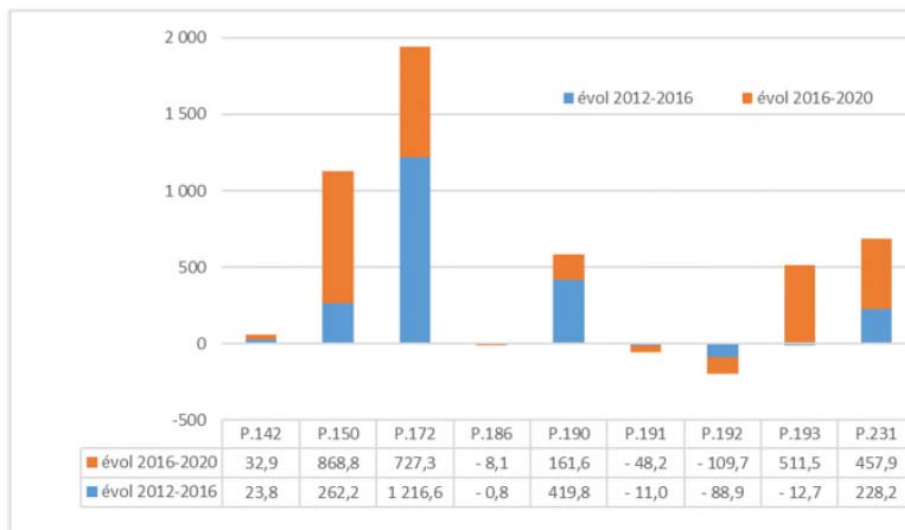
Le rapporteur salue cette consommation massive de crédits qui confirme l'effort fait en faveur de l'enseignement supérieur. Au cours de **la période 2016-2020, le programme 150 est celui qui enregistre la plus forte augmentation des crédits en exécution – près de 869 millions d'euros –** soit un triplement de l'effort consenti en faveur de ce programme par rapport à la période 2012-2016, au cours de laquelle les crédits n'avaient augmenté que de 262 millions d'euros.

CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LE PROGRAMME 150 ENTRE 2016 ET 2020



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME DE LA MISSION 2012-2016 ET 2016-2020



Source : Cour des comptes, Note sur l'exécution du budget 2020 de la mission Recherche et enseignement supérieur.

L'évolution des moyens du programme 150 entre 2019 et 2020 s'explique tant par une évolution tendancielle de la dépense que par des moyens nouveaux.

S'agissant de l'évolution tendancielle de la dépense, les subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche augmentent de plus de 72 millions d'euros en AE et 25 millions d'euros en CP (hors dépenses de titre 2), afin de financer la poursuite de la mise en œuvre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunération » (PPCR - 43 millions d'euros) notamment.

Les moyens nouveaux s'élèvent quant à eux à **plus de 137 millions d'euros** et sont destinés dans leur grande majorité au financement de la réforme des études de santé prévue par la loi du 24 juillet 2019. Les crédits ont permis :

- d'accompagner les établissements dans la réorganisation de leurs formations (suppression de la PACES) ;

- d'augmenter les capacités des filières en tension et de poursuivre la mise en œuvre du Plan étudiants (financement des dispositifs d'accompagnement et de parcours personnalisés en premier cycle, mesures incitatives visant à favoriser l'investissement pédagogique des enseignants-chercheurs) ;

- de financer les projets stratégiques présentés dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion conduit à l'automne 2019.

DÉTAIL PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

Action	AE		CP	
	ouvertes*	consommées	ouverts*	consommés
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	3 409,16	3 413,86	3 409,16	3 413,86
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 556,74	2 510,22	2 556,74	2 509,86
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	376,84	397,08	376,84	397,08
04 – Établissements d'enseignement privés	84,89	81,78	84,89	81,75
05 – Bibliothèques et documentation	452,14	479,52	452,14	479,52
13 – Diffusion des savoirs et musées	127,09	134,37	127,09	134,37
14 – Immobilier	1 204,72	1 121,83	1 235,61	1 144,86
15 – Pilotage et support du programme	1 571,58	1 640,16	1 571,58	1 639,81
17 – Recherche	3 954,86	3 875,11	3 954,86	3 875,11
Total	13 738,05	13 653,93	13 768,93	13 676,21

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

* crédits ouverts en LFI 2020, hors fonds de concours et attribution de produits.

2. La gestion 2020 a été marquée par divers mouvements de crédits et le maintien d'un taux de réserve dérogatoire

Le programme 150 bénéficie à nouveau en 2020 de modalités de mises en réserve dérogatoires pour la SCSP des opérateurs du programme. Les modalités de mise en réserve de droit commun détaillées au III. de l'exposé des motifs du PLF 2020 prévoient en effet un taux de 0,5 % sur les crédits ouverts sur les dépenses de titre 2 (dépenses de personnel), et un taux de 4 % sur les crédits hors titre 2.

Si le montant de la réserve des crédits de titre 2 du programme 150 a bien été calculé avec un taux de 0,5 % des crédits ouverts en LFI (pour un total de 2,6 millions d'euros en AE et en CP), le programme 150 bénéficie d'un calcul de mise en réserve dérogatoire s'agissant de certains des crédits hors titre 2. Ainsi :

– les crédits relatifs à la part de subvention pour charges de service public (SCSP) des opérateurs affectés à la masse salariale sont exonérés de mise en réserve ;

– les crédits relatifs à la part de la SCSP des opérateurs affectés aux dépenses de fonctionnement se voient appliquer une mise en réserve forfaitaire de 30 millions d'euros (en lieu et place de l'application d'un taux de 4 %) ;

– en contrepartie, les autres crédits du programme se voient appliquer un taux de mise en réserve de 8 % au lieu de 4 %.

In fine, les crédits hors titre 2 mis en réserve se sont élevés à 69,3 millions d'euros en AE et 68 millions d'euros en CP.

Le rapporteur spécial invite à ce titre à ce qu’une réflexion soit menée sur l’application de ce taux de mise en réserve à hauteur 8 % aux établissements d’enseignement supérieur privés d’intérêt général (EESPIG), dans la mesure où ils remplissent les mêmes missions que les établissements d’enseignement supérieur opérateurs du programme

Recommandation n° 1 : Conduire une réflexion sur l’application du taux de mise en réserve de 8 % pour les EESPIG.

Si l’ensemble des crédits de titre 2 mis en réserve ont été annulés par la loi de finances rectificative du 30 novembre 2020, **près de 28 millions d’AE et 17,5 millions de CP hors titre 2 ont été dégelés afin de couvrir les surcoûts liés à la crise sanitaire** – notamment la compensation aux établissements des prolongations des contrats doctoraux, post-doctoraux et d’ATER.

Le programme 150 a également bénéficié de trois arrêtés⁽¹⁾ de reports de crédits de l’année 2019 sur 2020, pour un montant total de 103,34 millions d’euros en AE 46,62 millions d’euros en CP, correspondant à des AE non engagées sur opérations immobilières, à des crédits immobiliers destinés au Campus de Nice, au campus hospitalo-universitaire Grand Paris-Nord notamment, et à des crédits de fonds de concours rattachés trop tardivement sur l’exercice 2019.

Enfin, les transferts et virements opérés sur le programme font apparaître un solde de – 1,21 million d’euros en AE et en CP⁽²⁾, lié principalement au transfert d’ETP et de crédits vers le programme 214, *Soutien de politique de l’éducation nationale* du fait de la suppression des chancelleries.

Ont également été rattachés au programme 150 des fonds de concours et des attributions de produits à hauteur de près de 25 millions d’euros en AE et près de 18 millions d’euros en CP⁽³⁾.

La loi n° 2020-1473 du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 a annulé 51 millions d’euros en AE et près de 60 millions d’euros en CP, correspondant à l’annulation des crédits mis en réserve (minorés des crédits hors titre 2 dégelés).

Au total, ce sont 13 812 millions d’euros en AE et 13 772 millions d’euros en CP qui ont été ouverts sur le programme 150 en 2020.

(1) Arrêtés de 22 janvier 2020, du 29 janvier 2020 et du 7 février 2020.

(2) Décret n° 2020-1015 du 7 août 2020.

(3) Ces crédits correspondent à des fonds de concours immobiliers et à des attributions de produits principalement en provenance du HCERES. Près de 645 000 euros en AE ont été annulés sur les fonds de concours en raison d’une comptabilisation erronée de recettes.

3. Des dépenses de fonctionnement majoritaires du fait du passage des opérateurs aux responsabilités et compétences élargies

Les dépenses de fonctionnement (titre 3) représentent la majorité des dépenses du programme, avec 12 863 millions d'euros consommés, en hausse de 200 millions d'euros par rapport à 2019. Le titre 3 porte en effet les subventions pour charges de service public versées aux établissements d'enseignement supérieur, opérateurs du programme (12 841 millions de CP en 2020).

Les dépenses de personnel (titre 2) occupent la deuxième place, avec 505 millions d'euros consommés en 2020, soit 10 millions d'euros de moins qu'en 2019.

Les autorisations de fongibilité délivrées au programme s'élèvent pour 2020 à 11,5 millions d'euros et correspondent au passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) de certains établissements au cours de l'année 2020 (en conséquence de quoi les consommations correspondantes en crédits et emplois passent du titre 2 au titre 3).

B. D'IMPORTANTES DÉPENSES FISCALES, INSUFFISAMMENT CHIFFRÉES

Quatre dépenses fiscales subsidiaires sont rattachées au programme 150, pour un total de 1 615 millions d'euros. Le rapporteur spécial regrette cependant que deux d'entre elles ne soient pas chiffrées (dépenses fiscales n° 210309, Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général et n° 440201, Réduction d'impôt au titre de certains dons) et appelle de ses vœux qu'il puisse y être remédié dès le prochain projet de budget.

Recommandation n° 2 : Améliorer le chiffrage des dépenses fiscales rattachées au programme 150.

C. PLUSIEURS INDICATEURS DE PERFORMANCE INDISPONIBLES PAR CONSTRUCTION

Le rapporteur spécial regrette que, par construction, un certain nombre d'indicateurs de performance ne soient pas disponibles au moment de la publication du rapport annuel de performance. Il en va ainsi de l'indicateur 1.2, Insertion professionnelle des diplômés en formation initiale, non déterminé pour les titulaires de DUT, de licence professionnelle, de master et de doctorat – l'enquête pour les titulaires des doctorats n'étant disponible qu'en n+1 et celle des DUT, licence et master sur une livraison biennale, une année sur deux ; de l'indicateur 1.3, Formation continue, dont les informations ne sont disponibles qu'en n+1, ou encore de l'indicateur 2.1 Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac.

Une part importante des indicateurs est ainsi « non déterminée » dans le rapport annuel de performance, nuisant à la bonne information du Parlement. Le rapporteur spécial recommande que, dans la mesure du possible, une estimation puisse être fournie dès le RAP de l'année n, avant d'être mise à jour dans le RAP de l'année n+1.

Recommandation n° 3 : Dans la mesure du possible, fournir une estimation des indicateurs de performance dont le chiffrage définitif ne peut être transmis qu'en n+1

II. PROGRAMME 231, *VIE ÉTUDIANTE*

Le programme 231, *Vie étudiante*, porte les moyens de soutien aux étudiants.

Le budget du programme 231 a été fortement modifié en raison de la crise sanitaire, car il a été le support privilégié des politiques de soutien aux étudiants, tant s'agissant du renforcement des dispositifs existants (revalorisation des taux de bourses par exemple), que de la mise en œuvre de dispositifs nouveaux (aide exceptionnelle pour les étudiants ayant perdu leur emploi, aide exceptionnelle pour les étudiants ultra-marins *etc.*)

2,76 milliards d'euros en AE et 2,77 milliards d'euros en CP ont été votés en LFI ; *in fine*, ce sont plus de 3 milliards d'euros en AE comme en CP qui ont été consommés. La surconsommation porte sur les actions 1, *Aides directes* et 2, *Aides indirectes* du programme, qui ont porté les différents dispositifs de soutien, pilotés par le CNOUS, établissement public national et opérateur du programme 231, et le réseau des CROUS. 587,63 millions d'euros ont ainsi été versés au CNOUS depuis le programme 231 en 2020, dont 405,46 millions sous forme de subvention pour charges de service public.

A. D'IMPORTANTES MOUVEMENTS DE GESTION ET D'OUVERTURE DE CRÉDITS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR RÉPONDRE À L'URGENCE SANITAIRE

Le programme 231 a bénéficié en cours de gestion de fonds de concours et attributions de produits à hauteur de 2,3 millions en AE et 1,4 million en CP ; de reports de crédits à hauteur de 1,3 million en AE et 10,4 millions en CP.

Des crédits ont également été ouverts en lois de finances rectificatives à hauteur de près de 240 millions d'euros en AE comme en CP. La loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 200 millions d'euros en AE et en CP, afin d'accompagner les CROUS fragilisés par les pertes d'exploitation induites par la crise sanitaire de la Covid-19 et de financer les mesures exceptionnelles prises au profit des étudiants confrontés aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. La loi n° 2020-1473 du

30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020 a ouvert 39,94 millions d'euros en AE et 39,89 en CP. Ces crédits ont notamment permis de financer le surcoût lié au nombre de boursiers plus élevé au dernier quadrimestre 2020 que prévu en LFI et l'aide exceptionnelle de 150 euros pour l'ensemble des étudiants boursiers versée en décembre 2020.

Au total, 243,43 millions d'euros en AE et 251,67 millions d'euros en CP supplémentaires ont été ouverts au cours de l'année 2020 sur le programme 231.

Sur le programme 231, la réserve était légèrement supérieure à 100 millions d'euros en AE comme en CP. **Cette réserve a été totalement dégelée en fin de gestion afin de répondre à l'urgence sanitaire** (surcoûts et pertes de recettes du CNOUS, soutien des mesures d'aides aux étudiants) - apportant au programme 231 des moyens supplémentaires à ceux ouverts en LFR.

DÉTAIL PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231

(en millions d'euros)

Action	AE		CP	
	ouvertes*	consommées	ouvertes*	consommées
Action 1 – <i>Aides directes</i>	2 303	2 471	2 303	2 471
Action 2 – <i>Aides indirectes</i>	300	374	302	372
Action 3 – <i>Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives</i>	60	59	60	59
Action 4 – <i>Pilotage et animation du programme</i>	100	100	100	100
Total	2 765	3 006	2 767	3 004

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

* en LFI 2020, hors fonds de concours et attributions de produits.

B. LES ACTIONS 1, AIDES DIRECTES ET 2, AIDES INDIRECTES DU PROGRAMME 231, SUPPORTS DES POLITIQUES DE SOUTIEN AUX ÉTUDIANTS

1. L'action 1, *Aides directes*

L'action 1, *Aides directes* a été l'un des principaux supports budgétaires des politiques d'aide aux étudiants. 2 471 millions d'euros en AE et en CP ont été consommés pour 2 303 millions d'euros ouverts. Outre les fonds de concours et attribution de produits, la différence s'explique par les ouvertures de crédits votées en LFR.

Les dépenses d'intervention (titre 6) représentent la majorité des dépenses de cette action (2 442 millions d'euros) et ont majoritairement bénéficié des crédits votés en LFR. Elles recouvrent les transferts aux ménages (dispositif des bourses et autres types d'aides aux étudiants : aides au mérite, aides à la mobilité Parcoursup etc.) et les transferts aux entreprises (dispositif de prêts étudiants garantis par l'État et gérés par BPI France).

Les **bourses sur critères sociaux représentent la majorité des dépenses d'intervention, avec 2 285,78 millions d'euros consommés** pour 2 123,40 millions d'euros prévus en LFI. L'écart de consommation s'explique par deux raisons :

– l'augmentation du taux de bourses de 1,2 % à la rentrée universitaire 2020-2021 (10 millions d'euros) ;

– les mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire liée à la Covid-19 : l'attribution d'une mensualité supplémentaire en juillet pour les étudiants boursiers dont l'examen avait été reporté au-delà du 30 juin (16,5 millions d'euros), la prolongation des bourses sur critères sociaux pour les étudiants boursiers ayant un stage pendant la période septembre-décembre 2020 (0,9 million d'euros), l'attribution d'une aide de 150 euros versée aux étudiants boursiers avec la mensualité de décembre 2020 (112 millions d'euros).

Le rapporteur spécial salue l'action conjointe du Gouvernement et du Parlement qui a permis la mise à disposition rapide de ces importantes aides.

Le reste des transferts aux ménages se compose des aides au mérite (39,08 millions d'euros), des aides à la mobilité internationale (environ 25 millions d'euros), de l'aide à la mobilité Parcoursup (9 millions d'euros), de l'aide à la mobilité Master (6,1 millions d'euros), de l'aide pour les personnes inscrites dans les formations labellisées de la Grande école du numérique (3,01 millions d'euros). Des aides spécifiques ont également été versées aux étudiants rencontrant momentanément de graves difficultés (33,71 millions d'euros) ou faisant face à des difficultés spécifiques durables (25,34 millions d'euros).

L'enveloppe de 4 millions d'euros au titre des prêts étudiants garantis par l'État, gérée par BPI France, a été consommée à hauteur de 3,84 millions, la différence s'expliquant exclusivement par les crédits mis en réserve. 7 464 prêts ont ainsi été accordés pour un montant de 80,23 millions d'euros, soit 2,5 fois le nombre de prêts de 2019.

Le rapporteur spécial se félicite de cet excellent niveau de consommation qui confirme la forte demande existant en faveur de ce dispositif. C'est dans cette optique que le **rapporteur spécial avait défendu lors de la discussion sur le projet de loi de finances pour 2020 l'amendement qui a doublé l'enveloppe de ces prêts garantis, initialement fixée à 2 millions d'euros** – et il appelle de ses vœux une reconduction de cette enveloppe pour les mêmes montants en projet de loi de finances pour 2022.

<p>Recommandation n° 4 : Reconduire une enveloppe de 4 millions d'euros au moins pour la garantie BPI octroyée aux prêts étudiants.</p>
--

2. L'action 2, Aides indirectes

L'action 2, *Aides indirectes* a été l'autre action support des dispositifs mis en place pendant la crise. 302,24 millions d'euros ont été ouverts en LFI pour 372,79 millions d'euros consommés (en CP).

80 millions d'euros supplémentaires ont permis de revaloriser la subvention pour charges de service public versée au CNOUS (270 millions d'euros contre 187 millions prévus en LFI), afin de compenser les pertes d'exploitation des CROUS induites par la crise sanitaire (diminution de la fréquentation des restaurants et des logements, mesure de gel des loyers, mise en place du repas à un euro pour les boursiers *etc.*)

C. PLUSIEURS INDICATEURS DE PERFORMANCE NE SONT PAS DÉTERMINÉS

Comme pour le programme 150, le rapporteur spécial regrette que plusieurs indicateurs du programme 231 ne puissent être déterminés à temps pour être publiés dans le rapport annuel de performance.

Il en va par exemple ainsi pour les indicateurs 1.1 Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale, 1.3. Ratio de réussite comparé des étudiants boursiers par rapport aux étudiants non boursiers, de l'indicateur 2.2, Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration relevant du réseau des œuvres ou encore de l'indicateur 3.1, Pourcentage des étudiants de(s) l'université(s) vus au S(I)UMPPS à titre individuel.

Comme pour les indicateurs du programme 150, le rapporteur spécial recommande qu'une estimation de ces indicateurs soit fournie dans les documents budgétaires, dans l'attente du chiffre définitif.

SECONDE PARTIE - THÈME D'ÉVALUATION : LE CNOUS ET LES CROUS - ACTIONS ET FINANCEMENTS

INTRODUCTION

Le centre national des œuvres universitaires (CNOUS) et les centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS) ont été créés par une loi du 16 avril 1955. Ensemble, ils forment le **réseau des œuvres universitaires et scolaires**.

L'article L. 822-1 du code de l'éducation dispose que « le réseau des œuvres universitaires contribue à assurer aux étudiants une qualité d'accueil et de vie propice à la réussite de leur parcours de formation. Il assure une mission d'aide sociale et concourt à l'information et à l'éducation des étudiants en matière de santé. Il favorise leur mobilité. / Il contribue aussi à l'amélioration des conditions de vie et de travail de l'ensemble des membres de la communauté universitaire [...] ».

À ce titre, les CROUS distribuent notamment les bourses sur critères sociaux, les aides diverses (aide à la mobilité Master, aide à la mobilité Parcoursup *etc.*), offrent un service d'hébergement et de restauration étudiante et œuvre au développement de la vie de campus, en partenariat avec les universités et autres établissements d'enseignement supérieur.

Les CROUS gèrent ainsi 175 000 logements et distribuent, en régime de croisière, 69 millions de repas par an, ainsi qu'environ 50 millions d'euros d'aide ponctuelle aux étudiants en difficulté.

Leur champ d'action a été élargi en 2018, ces CROUS étant collecteurs et bénéficiaires de la contribution vie étudiante et de campus (CVEC), taxe affectée dont la finalité est de financer des actions telles que l'accueil sanitaire et sportif, ou encore les actions de prévention.

Le fonctionnement du réseau universitaire a été rénové par le décret du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires ⁽¹⁾, après avoir été notamment critiqué par la Cour des comptes, qui soulignait des « lacunes dans le logement aux étudiants » ou encore un « déficit du service de restauration universitaire » ⁽²⁾. Ce décret définit les missions du réseau des CNOUS et des CROUS, leur organisation, les modalités de nomination du président du CNOUS et des directeurs des CROUS, et il modernise les dispositifs en matière de gestion. Si le CNOUS, établissement public national et tête de réseau, n'a pas autorité sur les CROUS, il impulse désormais la stratégie globale et met en harmonie leur fonctionnement.

(1) Décret n° 2016-1042 du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires.

(2) Cour des comptes, Rapport public annuel 2015 – Tome 1 : « Le réseau des œuvres universitaires et scolaires : une modernisation indispensable », 2015.

Le CNOUS et les CROUS sont ainsi les acteurs centraux de la mise en œuvre de la politique de vie étudiante. Ils ont à ce titre joué un rôle essentiel durant la crise sanitaire, tant en mettant en œuvre les dispositifs décidés par le Gouvernement qu'à travers leurs propres initiatives.

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS OCTROYÉS AU CNOUS

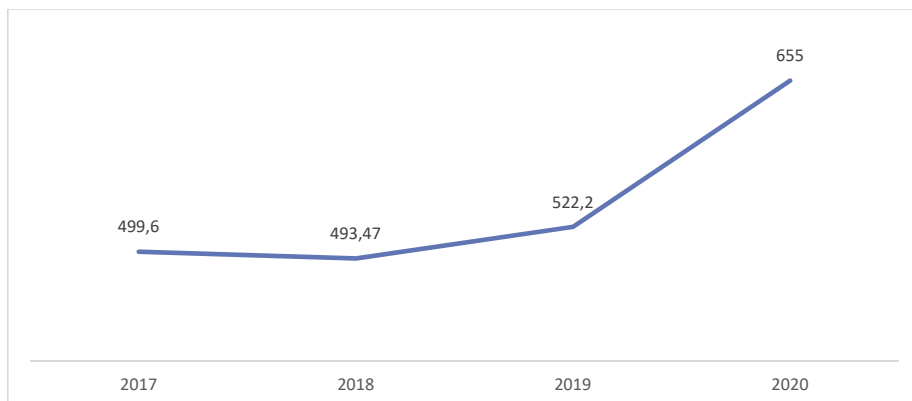
Au plan budgétaire, le CNOUS est un opérateur du programme 231, *Vie étudiante*, chargé de répartir les moyens alloués par l'État aux CROUS. En 2020, le CNOUS a bénéficié de 660,92 millions d'euros en AE et 655,25 millions d'euros en CP, dont 405,46 millions sous forme de subvention pour charges de service public (SCSP) en provenance du programme 231. En 2019, le CNOUS avait perçu 496,09 millions d'euros en AE et 522,19 millions d'euros en CP.

Extrait du compte de résultat 2020 - Détail des produits du CNOUS en 2020 (total : 1,13 milliard d'euros)

- **Subventions de l'État : 405,5 millions d'euros** - Elles sont constituées de la subvention pour charges de service public du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, redistribuée aux Crous à hauteur de 340,5 millions d'euros, le solde étant destiné à financer les dépenses du Cnous, y compris celles réalisées pour le bénéfice du réseau (dont le CAS *Pensions* pour l'ensemble du réseau) ;
- **Fiscalité affectée : 20,8 millions d'euros** - Ce montant correspond à la part revenant aux Crous de la contribution de vie étudiante et de campus – CVEC, titrée au cours de l'année 2020 pour l'année universitaire 2019-2020. Ces recettes sont destinées à financer des dépenses en lien avec la vie étudiante et de campus. Elles n'ont pas été intégralement consommées en 2020. En effet, certains projets financés relèvent de l'investissement et peuvent s'étaler sur plusieurs exercices. Par ailleurs, surtout, la crise sanitaire a conduit à l'annulation ou au report de certains projets, incompatibles avec le contexte sanitaire (festivals, ateliers...). Ces recettes non utilisées en année N, qui ne sont pas gérées réglementairement en ressources affectées, abondent le fonds de roulement de 2020 mais ont été inscrites à nouveau en budget initial 2021 afin de poursuivre le financement des projets validés par chaque Crous ;
- **Autres subventions : 8,1 millions d'euros** - Elles proviennent d'autres ministères ou de collectivités publiques (régions, villes, universités, Union européenne, etc.) qui apportent leur concours au financement du fonctionnement du réseau ;
- **Autres produits : 694,6 millions d'euros**. Ils sont pour l'essentiel composés des ressources propres du réseau pour 581,8 millions, répartis à raison de 471,7 millions pour l'hébergement et 110,1 millions pour la restauration.

Le financement apporté par l'État au CNOUS est en hausse depuis le début du quinquennat.

ÉVOLUTION DES FINANCEMENTS APPORTÉS PAR L'ÉTAT AU CNOUS (EN CP)



Source : commission des finances à partir des documents budgétaires.

II. LE RÉSEAU DES ŒUVRES A JOUÉ UN RÔLE CENTRAL PENDANT LA CRISE SANITAIRE, QUI A CÉPENDANT EU UN FORT IMPACT SUR SES RESSOURCES

A. LE CNOUS ET LES CROUS, CHEVILLES OUVRIÈRES DES MESURES DÉCIDÉES PAR LE GOUVERNEMENT

En 2020, le réseau des œuvres a été très mobilisé par la gestion de la crise sanitaire, qui a eu par ailleurs des effets majeurs sur ses missions et activités en raison notamment de la très forte baisse de ses recettes de restauration, et, dans une moindre mesure, d'hébergement, pour un montant total de l'ordre de 141 millions d'euros, dont 80 millions d'euros ont été compensés en loi de finances rectificative. Les pertes de recettes nettes sont significativement inférieures, compte tenu d'économies de constatation relatives aux moindres dépenses de personnel et de fonctionnement engagées par les CROUS dans le contexte de la crise sanitaire.

Ainsi, le premier confinement, a entraîné l'interruption de l'activité de restauration et le départ anticipé d'environ 65 % des étudiants logés dans des résidences Crous.

La période de la rentrée a été marquée par l'application d'un strict protocole sanitaire en matière de restauration. Enfin, le confinement à compter du 31 octobre 2020 a entraîné de nouveau une interruption de l'accueil en présentiel de la grande majorité des étudiants dans les établissements d'enseignement supérieur et de la restauration assise, générant de nouvelles pertes d'exploitation pour le réseau, même si la vente à emporter a été déployée et développée partout où cela était possible.

En 2020, les mesures prises en faveur des étudiants ont notamment porté sur :

– le gel des loyers pour la totalité du parc des logements du CROUS, pour un coût de 7 millions d’euros ;

– la mise en œuvre à la rentrée 2020 du repas social à 1 euro au profit des étudiants boursiers pour un surcoût de 7,3 millions d’euros (avec un financement compensatoire à hauteur de 20 millions d’euros au titre de la baisse de recettes induites par cette mesure) ;

– la très forte hausse des dépenses au titre des aides spécifiques (incluant l’aide à la mobilité Parcoursup). Les montants attribués au réseau des Crous au titre des aides spécifiques et visant à soutenir les étudiants en urgence ont ainsi été abondés à deux reprises. Leur montant a été porté à 79,3 millions d’euros, permettant ainsi de déployer l’aide à la perte d’emploi et de stage et aux étudiants ultramarins (APESUM) versée à partir de mai 2020 et d’augmenter les volumes d’aides versées au titre des aides ponctuelles et des aides annuelles.

Les aides spécifiques ont ainsi augmenté de près de 50 % durant l’année 2020 par rapport à 2019.

Un soutien psychologique apporté aux jeunes

Un soutien psychologique a été apporté aux jeunes qui ont souffert de la pandémie. En sus de l’ouverture de lignes d’écoute dédiées, du recrutement de 60 assistantes sociales et de 80 psychologues, le dispositif Santé Psy Étudiant a permis aux étudiants, sans avance de frais, de consulter des psychologues de ville au plus près de chez eux. Ainsi, 1 300 psychologues volontaires ont permis d’accélérer la prise en charge des étudiants où qu’ils se trouvent ; plus de 9 700 consultations ont été financées par les services financiers des universités, qui ont été remboursés par le ministère, dans le respect du secret médical, pour une dépense d’un peu plus de 300 000 euros.

Le rapporteur spécial salue la très forte mobilisation des personnels du CNOUS et des CROUS dans le contexte de la crise, ainsi que leur grande réactivité opérationnelle. La mesure du repas à 1 euro pour les boursiers a ainsi été annoncée à la mi-juillet par le Président de la République – et dès septembre, l’ensemble des CROUS avaient adapté leurs systèmes informatiques de restauration pour identifier les étudiants boursiers.

B. DES DISPOSITIFS MIS EN PLACE À L’INITIATIVE DES CROUS

Le décret du 29 juillet 2016 a reconnu le pouvoir d’initiative des CROUS dans la mise en place de dispositifs et de services pour améliorer la vie étudiante.

L’article R. 822-8 du code de l’éducation, créé par ledit décret, dispose ainsi que « les centres régionaux contribuent, dans leur ressort géographique, à la mise en œuvre de la politique nationale de vie étudiante définie par le ministre de l’enseignement supérieur en proposant les prestations et les services propres à améliorer les conditions de vie et d’étude. Ils créent, dans ce but, les services leur

permettant d'adapter et de diversifier les prestations qu'ils proposent aux usagers en tenant compte de leurs besoins. [...] Ils prennent toutes les initiatives permettant d'améliorer l'accompagnement de la communauté universitaire sur les territoires relevant de leur compétence et participent pour ce faire à l'élaboration d'actions territoriales en collaboration avec les collectivités territoriales. » Les CROUS sont ainsi montés en puissance depuis 2014 en multipliant les initiatives – confortés dans leur action par la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants de mars 2018 ⁽¹⁾ qui a structuré le concept de vie étudiante.

Les CROUS ont fait preuve d'initiative durant cette période de crise pour répondre au mieux au besoin des étudiants. Interlocuteurs des collectivités territoriales, des établissements et des structures associatives, ils ont impulsé la mise en place de dispositifs conjoints. **Le rapporteur spécial salue par exemple la création d'une banque alimentaire par le CROUS de Bordeaux-Aquitaine, en association avec l'université de Bordeaux, les collectivités et plusieurs associations, qui en est actuellement à sa 52^e semaine d'existence.**

C. LE FORT IMPACT DE LA CRISE SANITAIRE SUR LES RESSOURCES DES CROUS

1. Une diminution des ressources financières

La crise sanitaire a eu un impact conséquent sur les ressources propres des CROUS, constituées majoritairement des recettes tirées de la restauration et du logement étudiant et qui constituent entre 70 et 75 % de leurs ressources totales.

La perte d'exploitation est estimée à 140 millions d'euros pour 2020. Cette situation préoccupante avait d'ailleurs conduit l'Assemblée nationale à créer une mission « flash » sur la question du financement des CROUS en juillet 2020 ⁽²⁾.

Le compte financier 2020 du CNOUS fait ainsi apparaître d'importantes pertes dans la catégorie « revenus d'activité et autres produits ». Ces produits s'élèvent à 694,6 millions d'euros pour 918,8 millions d'euros prévus, soit un écart de 224,2 millions d'euros. L'écart résulte notamment de la forte baisse des recettes d'hébergement et de restauration en lien avec la crise sanitaire (fermeture des points de restauration durant les périodes de confinement, départ anticipé d'étudiants des résidences universitaires lors du premier confinement...) et la mise en œuvre du repas à 1 euro au profit des étudiants boursiers à compter du 1^{er} septembre 2020. Ces produits sont pour l'essentiel composés des ressources propres du réseau pour 581,8 millions d'euro, se répartissant en 471,7 millions d'euros pour l'hébergement et 110,1 millions d'euros pour la restauration.

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

(2) Mission « flash » sur le financement des CROUS dans le contexte de la crise sanitaire, Mmes Fabienne Colboc et Muriel Ressiguié, rapporteuses, juillet 2020.

COMPTE DE RÉSULTAT

(en milliers d'euros)

Charges	Budget initial 2020	Compte financier 2020 *	Produits	Budget initial 2020	Compte financier 2020 *
Personnel	532 791	473 148	Subventions de l'État	318 143	405 514
<i>dont contributions employeur au CAS pensions</i>	<i>104 791</i>	<i>71 772</i>	<i>– subventions pour charges de service public</i>	<i>318 143</i>	<i>405 514</i>
			<i>– crédits d'intervention(transfert)</i>		
Fonctionnement autre que les charges de personnel	731 457	664 114	Fiscalité affectée	17 629	20 776
Intervention (le cas échéant)		8 993	Autres subventions	10 885	8 134
Total des charges non décaissables sur le fonctionnement et/ou l'intervention	142 959	162 117	Revenus d'activité et autres produits	918 771	694 643
<i>dont dotations aux amortissements, dépréciations et provisions</i>	<i>142 895</i>	<i>162 088</i>	<i>dont reprises sur amortissements, dépréciations et provisions</i>	<i>47 078</i>	<i>67 642</i>
<i>dont valeur nette comptable des éléments d'actif cédés</i>	<i>64</i>	<i>29</i>	<i>dont produits de cession d'éléments d'actif</i>	<i>900</i>	<i>89</i>
			<i>dont quote-part reprise au résultat des financements rattachés à des actifs</i>	<i>70 362</i>	<i>47 412</i>
Total des charges	1 264 248	1 146 255	Total des produits	1 265 428	1 129 067
Résultat : bénéfice	1 180		Résultat : perte		17 188
Total : équilibre du CR	1 265 428	1 146 255	Total : équilibre du CR	1 265 428	1 146 255

* voté

Source : documents budgétaires.

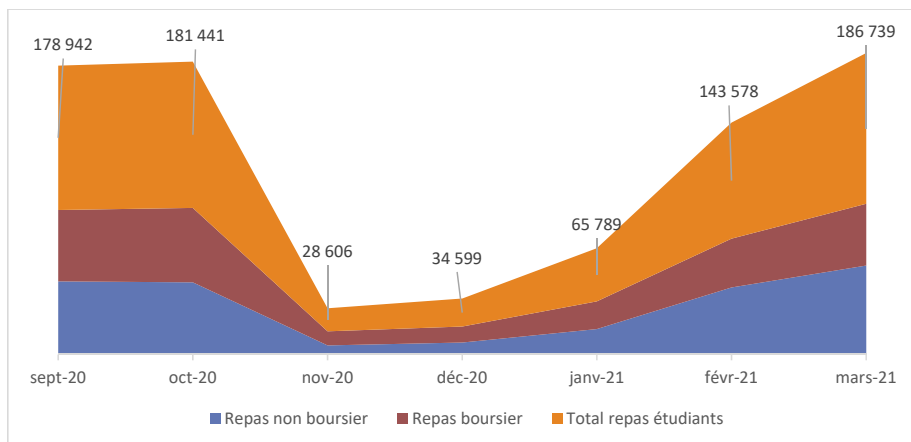
Ces pertes d'exploitation ont été entièrement couvertes par les 80 millions d'euros complémentaires débloqués par la loi du 30 novembre 2020 de finances rectificative pour 2020, ainsi que par les prélèvements effectués par les CROUS sur leur fonds de roulement ou sur les sommes sous-consommés au sein du CAS *Pensions*.

2. Un impact qui nuit à la conduite de projets

La question de la couverture des pertes d'exploitation se pose cependant une nouvelle fois pour 2021, pour trois raisons :

- d'abord parce que la crise sanitaire se poursuit depuis le 1^{er} janvier 2021 ;
- ensuite car les finances du CNOUS et des CROUS ont été fortement éprouvées en 2020 et que le fonds de roulement risque d'être bien moins mobilisable ;
- enfin car l'élargissement de la mesure du repas à 1 euro à l'ensemble des étudiants depuis le 25 janvier 2021, conjugué à un retour à la normale de la fréquentation des campus et donc des restaurants étudiants, pèsera fortement sur le budget ; d'autant que le surplus d'étudiants par rapport à la situation pré-crise devrait conduire les CROUS à investir dans de nouvelles structures pour assurer de bonnes conditions d'accueil.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE REPAS FOURNIS PAR LE CROUS DE NORMANDIE
ENTRE SEPTEMBRE 2020 ET MARS 2021**



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

Le graphique fait nettement apparaître la chute du nombre de repas à partir de novembre 2020, à la suite du nouveau confinement, ainsi que l'augmentation très importante du nombre de repas non boursiers fournis à la suite de l'extension du repas à 1 euro pour tous les étudiants.

Le rapporteur spécial appelle ainsi à porter une attention particulière aux conséquences de la crise sur les finances des CROUS en 2021 et à en tirer les conséquences en loi de finances rectificative ⁽¹⁾.

Recommandation n° 5 : Porter une attention particulière aux conséquences de la crise sur les finances des CROUS en 2021 et en tirer les conséquences en loi de finances rectificative.

Cette diminution des recettes propres des CROUS a, outre son impact financier, des répercussions importantes sur les autres activités des CROUS. L'association des directeurs généraux des CROUS a ainsi fait part au rapporteur spécial lors de son audition que les CROUS avaient des difficultés croissantes à recourir à l'emprunt pour mener des projets d'investissements – en particulier la construction de nouveaux logements étudiants. Les revenus tirés de la restauration et des logements constituent en effet la seule source fiable de revenus permettant de rembourser l'emprunt.

(1) Le projet de loi de finances rectificative n° 1 pour 2021, adopté le mercredi 2 juin 2021 en Conseil des ministres, propose l'ouverture de 150 millions d'euros supplémentaires sur le programme 231, Vie étudiante. Cette ouverture est cependant destinée à assurer le versement des bourses sur critères sociaux jusqu'à la fin de l'année 2021 dans un contexte économique incertain ; et non à la couverture d'éventuelles pertes des CROUS.

Le cas du CROUS de Lille

Le CROUS de Lille a actuellement le projet de construire une nouvelle résidence de 300 logements. Disposant déjà du foncier, le CROUS a également obtenu une subvention du CNOUS de 3 millions d'euros.

L'objectif est désormais de réussir à emprunter 15 millions d'euros pour mener à bien le projet. Or, le contrôleur budgétaire régional requiert pour cela du CROUS qu'il fournisse des projections financières sur les trois à quatre prochaines années (par exemple d'évaluer le fonds de roulement mobilisable), un exercice particulièrement complexe en cette période.

Le rapporteur spécial alerte le Gouvernement sur cette question et souhaite qu'une réflexion puisse être conduite pour maintenir la capacité d'investissement des CROUS, essentielle en cette période.

Recommandation n° 6 : Conduire une réflexion sur la capacité d'investissement des CROUS.

3. Un impact sur les emplois

L'exercice 2020 est marqué par une forte sous-consommation du plafond d'emploi, lié aux impacts de la crise sanitaire (non-renouvellement d'agents contractuels affectés à la restauration, en raison de la fermeture ou du fonctionnement réduit des structures, report de recrutements). Au total, seuls 11 802 emplois ont été consommés en 2020, pour une prévision de 12 821 emplois.

III. UN FONCTIONNEMENT ET UNE GESTION MODERNISÉS DEPUIS 2016, QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉS

Le décret du 29 juillet 2016 relatif aux missions et à l'organisation des œuvres universitaires a modernisé la gestion du réseau universitaire. Il a notamment donné une base réglementaire à la notion de réseau et affirmé la notion de pilotage, sans pour autant remettre en cause l'autonomie des CROUS.

A. LE DÉCRET DE 2016 A MODERNISÉ LA GESTION DU RÉSEAU

1. Le décret de 2016 a fait du CNOUS un véritable établissement tête de réseau

Aux termes de l'article R. 822-3 du code de l'éducation, le CNOUS est désormais chargé :

– d'assurer « la meilleure répartition des moyens matériels, budgétaires et humains en veillant à l'efficacité de leur emploi » ;

– d’apporter aux centres régionaux « son expertise dans les domaines technique, juridique et financier, en favorisant l’échange d’expérience et les mutualisations entre les centres régionaux » ;

– de veiller « à une allocation des ressources budgétaires et financières aux centres régionaux au regard notamment de la trésorerie de chaque établissement du réseau » ;

– de contrôler « la gestion des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires et **d’établir un dialogue de gestion** avec chaque centre régional, auquel il fixe des objectifs pluriannuels de performance en lien avec le ministère de tutelle » ;

– « d’analyser les plans d’investissement des centres régionaux et leurs conventions immobilières à caractère financier » ;

– « d’assurer le respect du plafond d’emplois du réseau des œuvres, de fixer l’autorisation d’emplois de chaque centre régional et d’analyser les schémas d’emplois des centres régionaux » ;

– de définir « les orientations de la politique de gestion des ressources humaines, élabore[r] et [mettre] en œuvre les dispositions réglementaires applicables aux personnels ouvriers ».

Le CNOUS peut en outre, dans le cadre de l’exercice de ses missions et dans les conditions prévues par le code des marchés publics, « constituer une centrale d’achats chargée de passer des marchés publics, conclure des accords-cadres ou acquérir des fournitures ou services pour le compte des centres régionaux, des établissements d’enseignement supérieur, des organismes de recherche et des autres organismes publics accueillant des publics pouvant bénéficier des prestations et services fournis par le réseau [...] ».

L’article R. 822-8 du même code dispose que « l’agent comptable du centre national anime le réseau des agents comptables des centres régionaux. Il est garant de la qualité comptable et à ce titre participe au pilotage du dispositif de contrôle interne comptable dans le réseau des œuvres universitaires ».

2. Des dispositifs déjà largement mis en œuvre grâce aux outils de gestion développés par le réseau

Ces nouvelles dispositions ont été déjà largement mises en œuvre. Les outils de gestion développés par le CNOUS et gérés par la sous-direction du numérique, sont communs à tous les CROUS et permettent ainsi la production d’indicateurs pour tout le réseau.

Un dialogue de gestion entre le CNOUS et chaque CROUS a ainsi lieu annuellement, entre la fin du mois de mai et le mois de juillet. Ils reposent sur des tableaux de bords mensuels, contenant des indicateurs de suivi automatisés. En

amont de chaque dialogue de gestion, un dialogue technique est mené par la sous-direction de la performance et des finances du CNOUS avec chaque CROUS.

En 2018, une lettre d'orientation stratégique globale a été émise par le CNOUS à l'attention de l'ensemble des CROUS – un dispositif réitéré en 2019, auquel s'est ajoutée une lettre spécifique par CROUS, en conclusion du dialogue de gestion. Ces lettres n'ont pas été émises en 2020, la crise sanitaire ayant conduit à axer le dialogue de gestion sur les pertes d'exploitation.

Le contrôle des crédits des dépenses d'investissement des CROUS – Le CNOUS répartir les crédits d'investissements octroyés par le MESRI (dépenses de titre 7), afin de financer les opérations de rénovation et de construction menées par les CROUS. Cette répartition se fait en fonction des priorités identifiées par le CNOUS ⁽¹⁾. Les fonds octroyés font l'objet d'une convention conclue entre le CNOUS et le CROUS destinataire des crédits. En cas de non-consommation des crédits, le CROUS peut demander un report, qui n'est cependant pas automatique. Dans une logique de répartition optimale des moyens, le CNOUS peut ainsi récupérer les crédits d'investissement non consommés à temps par le CROUS. Actuellement, une campagne de récupération des crédits a lieu par an ; il est prévu de passer à deux campagnes par an.

La constitution d'une centrale d'achat – Le CNOUS a constitué en 2018 une centrale d'achat, par laquelle passe la majeure partie (80 %) des achats alimentaires destinés à l'activité de restauration des 26 CROUS ⁽²⁾, pour un volume qui dépasse les 100 millions d'euros annuels. Cette centrale d'achat a permis la réalisation d'économies d'échelle ⁽³⁾.

B. CETTE GESTION PEUT ENCORE DAVANTAGE ÊTRE AMÉLIORÉE

1. Des améliorations possibles en matière de suivi de gestion

Le suivi de gestion n'est pas encore totalement opérationnel et certaines applications de gestion doivent encore être améliorées. C'est par exemple le cas en matière de gestion des recrutements. Si le CNOUS fait en amont une cartographie des besoins de recrutement et autorise les CROUS à ouvrir un concours, ces derniers sont ensuite totalement autonomes dans la gestion de leurs recrutements. Ce n'est qu'*a posteriori* que le CNOUS va constater les recrutements que les CROUS ont effectivement effectués, les emplois restés vacants *etc.* **Le rapporteur spécial**

(1) La Présidente du CNOUS a indiqué au rapporteur spécial lors de son audition que ces priorités étaient actuellement la rénovation des logements étudiants ainsi que la contribution au plan 60 000 logements.

(2) Les 20 % restant relèvent d'achats locaux, notamment pour les fruits et légumes.

(3) Ces économies n'ont cependant pas permis de réduire le budget global consacré aux achats alimentaires au regard des modifications de cette politique d'achat. La loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite EGALIM, a en effet imposé une montée en qualité des achats effectués, avec par exemple davantage de produits bio, dont le coût est plus important.

recommande ainsi que le rôle du CNOUS dans la gestion du réseau puisse être renforcé.

Recommandation n° 7 : Développer davantage les applications informatiques de gestion

Recommandation n° 8 : Renforcer le rôle du CNOUS dans le pilotage du réseau des œuvres.

2. La nécessité pour le MESRI de conclure avec le CNOUS une convention d'objectifs et de moyens

Les relations entre le CNOUS et le MESRI – Si le CNOUS entretient avec le MESRI, la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle et la direction des affaires financières du ministère des relations étroites, il n'existe pas de convention d'objectifs et de moyens conclue entre le MESRI et le CROUS. Le dernier document qui pouvait s'y apparenter était une lettre de mission, arrivée à terme en 2013. Depuis le début du quinquennat, le rapporteur spécial appelle de ses vœux la conclusion d'une telle convention d'objectifs et de moyens – une recommandation qu'il a réitérée dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2021 ⁽¹⁾. La conclusion de cette convention devait avoir lieu en 2020, mais les négociations ont été interrompues par la crise sanitaire. **Le rapporteur spécial souhaite qu'elles puissent reprendre dès que la situation sera stabilisée et que la future convention d'objectifs et de moyens intègre les leçons tirées de la crise actuelle, notamment la nécessité pour le CNOUS d'être un véritable établissement tête de réseau et pour les CROUS de disposer d'une forte capacité d'initiative dans la mise en œuvre de services aux étudiants.**

Recommandation n° 9 : Reprendre les négociations en vue de conclure avec le CNOUS une convention d'objectifs et de moyens.

(1) *Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle du budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2021 (n°3360) par M. Laurent Saint-Martin, député, rapporteur général – Annexe n°34, Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante, M. Fabrice Le Vigoureux, député, rapporteur spécial.*

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 21 heures, le mercredi 26 mai 2021, 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 sera prochainement consultable en ligne.

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) :

- Mme Dominique Marchand, présidente ;
- M. Clément Cadoret, directeur des projets.

Bureau de l'association des directeurs généraux de CROUS :

- Monsieur Jean-Pierre Ferré, directeur général du CROUS de Bordeaux-Aquitaine, président de l'association des directeurs généraux de CROUS ;
- Monsieur Marc Bruant, directeur général du CROUS d'Aix-Marseille
- Madame Mariannig Hall, directrice générale du CROUS de Poitiers
- Monsieur Emmanuel Parisis, directeur général du CROUS de Lille
- Monsieur Olivier Scassola, directeur général du CROUS de Créteil

CROUS de Normandie :

- Mme Virginie Catherine, directrice générale

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

- Mme Isabelle Prat, cheffe de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante.

Cour des comptes :

- MM. Mathieu Moslonka-Lefebvre et Aurélien Durand, rapporteurs des programmes 150 et 231 et M. Feller, contre rapporteur de la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2020 de la mission *Sport, Jeunesse et vie associative*