



N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

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 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 33

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..	11
A. LE PROGRAMME 150 PORTE LES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES RÉFORMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	12
1. Les crédits de l'action 1, « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence » sont en forte progression.....	12
2. Les crédits de l'action 2, « Formation initiale et continue de niveau master » sont en légère baisse	14
3. Les crédits de l'action 3 « Formation initiale et continue de niveau doctorat »	14
B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DESTINÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT PRIVÉS, QUI DOIT SE RETROUVER EN EXÉCUTION	15
1. Une hausse de la subvention demandée de longue date	15
2. Une hausse qui ne doit pas se contenter d'être votée, mais qui doit être lisible et effectivement versée.....	17
3. Des réflexions à mener sur un dialogue plus étroit entre le ministère et les EESPIG	17
C. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE AVEC LES ÉTABLISSEMENTS POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT MAIS DOIT ENCORE ÊTRE APPROFONDI	18
D. LA PÉRIODE DE SORTIE DE CRISE DOIT CONDUIRE À UNE REPRISE DE LA STRATÉGIE BIENVENUE EN FRANCE.....	20
II. LE PROGRAMME 231 : D'IMPORTANTES MOYENS POUR SOUTENIR LES ÉTUDIANTS LES PLUS VULNÉRABLES.....	21
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION 1, « AIDES DIRECTES » SONT EN FORTE HAUSSE	21

1. Les bourses sur critères sociaux bénéficient quasi exclusivement de la hausse des crédits	22
2. D'autres aides directes viennent compléter les bourses sur critères sociaux.....	22
3. Les aides spécifiques sont dotés de près de 50 millions d'euros	23
4. Le fonds de garantie des prêts étudiants est doté de 20 millions d'euros au total..	24
B. LES CRÉDITS DE L'ACTION 2, « AIDES INDIRECTES » SONT EN HAUSSE DE 5 MILLIONS D'EUROS POUR FINANCER LA RESTAURATION ET LE LOGEMENT ÉTUDIANT	24
C. LES CRÉDITS DE L'ACTION 3 « SANTÉ DES ÉTUDIANTS ET ACTIVITÉS ASSOCIATIVES, CULTURELLES ET SPORTIVES » EN FORTE PROGRESSION	25
D. LA NÉCESSITÉ DE COMPENSER LES PERTES D'EXPLOITATION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES	26
III. LES POLITIQUES PUBLIQUES PORTÉES PAR LES PROGRAMMES 150 ET 231 BÉNÉFICIENT ÉGALEMENT DE CRÉDITS FIGURANT DANS D'AUTRES MISSIONS, NOTAMMENT LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> ET DANS LA MISSION <i>INVESTISSEMENTS D'AVENIR</i>	28
A. LA MISSION <i>RELANCE</i>	28
1. D'IMPORTANTES MOYENS PRÉVUS PAR LE PLAN DE RELANCE POUR LES POLITIQUES RELEVANT DU PROGRAMME 150	28
a. La création de places dans l'enseignement supérieur	28
b. La transformation numérique	29
c. La rénovation énergétique du bâti universitaire	29
2. LE PROGRAMME <i>COHÉSION</i> DE LA MISSION <i>PLAN DE RELANCE</i> FINANCE ÉGALEMENT DES POLITIQUES RELEVANT DU CHAMP DE LA VIE ÉTUDIANTE	30
a. Un soutien aux prêts étudiants.....	30
b. Le renforcement du dispositif « cordées de la réussite »	30
B. LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BÉNÉFICIE ÉGALEMENT DE FINANCEMENTS PARTICULIERS	30
a. Le programme Investissement d'avenir	30
b. Le Fonds de transformation de l'action publique.....	32
EXAMEN EN COMMISSION	33
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	35

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, 100 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ce dernier budget de la législature vient confirmer un effort constant, depuis 2017, en faveur de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante. Le budget des programmes 150 et 231 a en effet augmenté de près d'1,3 milliard d'euros entre la loi de finances initiale pour 2017 et ce projet de loi de finances pour 2022.

D'abord, sur le programme 150, les crédits sont une nouvelle fois en hausse pour poursuivre les réformes structurelles de l'enseignement supérieur (14 157 millions d'euros en autorisations d'engagements et 14 210 millions d'euros en crédits de paiements (CP)). Hors immobilier et hors prise en compte des transferts, les moyens nouveaux s'établissent à plus de 224,54 millions d'euros en CP qui permettent de financer la deuxième annuité de la loi de programmation pour la recherche (LPR), la poursuite des mesures de la loi orientation et réussite des étudiants et la réforme des études de santé.

Le programme 150 prévoit également une stabilisation des crédits destinés aux établissements d'enseignement privés en maintenant l'augmentation de la dotation dans le budget 2021 pour financer la hausse des effectifs étudiants dans ces établissements. Le rapporteur spécial se félicite du maintien de cette hausse qu'il avait appelée de ses vœux dans ses précédents rapports. Le rapporteur souligne toutefois la nécessité d'une meilleure visibilité sur cette augmentation et regrette que la répartition de la dotation ne soit pas inscrite clairement cette année dans les documents budgétaires. Par ailleurs, le rapporteur soutient l'idée des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (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.

Le rapporteur appelle également à approfondir le dialogue stratégique et de gestion (DSG) entre le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation et l'ensemble de ses opérateurs.

Enfin, le rapporteur salue la reprise de la stratégie de sortie de crise de Bienvenue en France, la France étant devenue le 6^e pays d'accueil des étudiants internationaux et le deuxième pays d'accueil non anglophone. À cet égard, le rapporteur spécial souligne qu'une attention particulière doit être portée à l'application des frais différenciés, en vigueur depuis 2019. En effet, en 2019, seuls 681 étudiants ont payé des droits différenciés mais ce chiffre est amené à évoluer du fait qu'en 2021 de plus en plus d'établissements mettent en œuvre les droits différenciés. Pour 2020, 1 560 étudiants ont payé des droits différenciés pour la licence et 1 297 pour le master.

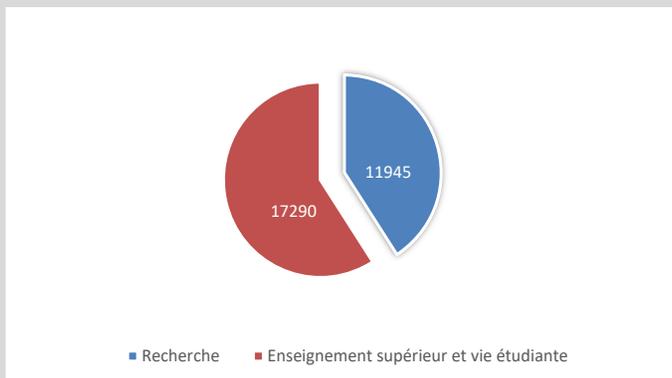
Ensuite, sur le programme 231, le rapporteur spécial se félicite que cette année encore, d'importants moyens aient été déployés afin de soutenir les étudiants les plus vulnérables avec une augmentation des crédits en CP de 179,11 millions d'euros, soit + 6,17 % par rapport à l'année passée. Les crédits destinés aux financements des bourses sur critères sociaux, de la restauration, du logement étudiant, de la santé des étudiants et des activités associatives culturelles et sportives sont tous en augmentation, ce dont le rapporteur spécial se félicite.

Le rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité d'accorder une grande importance à la compensation des pertes d'exploitation du CNOUS, liées aux mesures exceptionnelles prises durant la crise sanitaire mais également à d'autres mesures plus structurelles et de long terme. Ainsi, sur l'année 2021, les pertes d'exploitation non couvertes sur l'année 2021 atteindraient entre 30 et 35 millions d'euros nets. Tandis que sur 2022, certains surcoûts ne sont pour l'instant pas compensés à l'instar des 8 millions d'euros supplémentaires sur son CAS Pensions, et un surcoût de près de 13 millions d'euros lié au renchérissement des denrées qu'il se procure à la suite du vote de la loi EGALIM ⁽¹⁾. Le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant, tant dans le collectif budgétaire de fin de gestion 2021, qu'au cours de l'exécution 2022, à ce que ces pertes soient compensées par l'État.

(1) 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.

DONNÉES CLÉS

STRUCTURE DE LA MIRE EN CRÉDITS DE PAIEMENT



Source : *Projet annuel de performances 2022.*

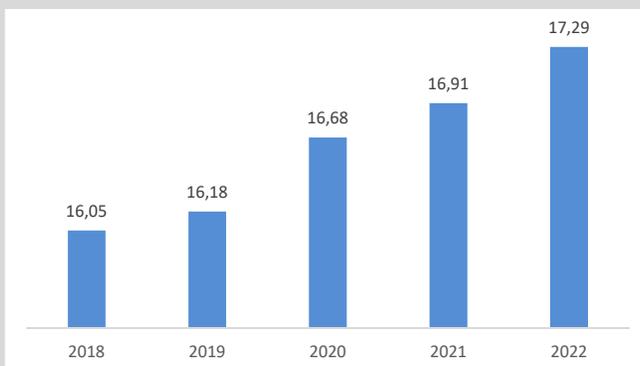
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT SUR LES PROGRAMMES 150 ET 231 ENTRE LA LFI 2021 ET LE PLF 2022

(en millions d'euros)

	Budget au PLF 2021	Budget au PLF 2022	Variation par rapport à 2021
Programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire	14 003	14 210	+ 1,48 %
Programme 231 – Vie étudiante	2 900	3 079	+ 6,17 %

Source : *Projet annuel de performances 2022.*

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231 ENTRE 2018 ET 2022



Source : *Rapports annuels de performance 2018, 2019 et 2020 ; Projets annuels de performances 2021 et 2022.*

INTRODUCTION

Les crédits demandés dans le projet de loi de finances pour 2022 pour l'ensemble de la mission *Recherche et enseignement supérieur* s'élèvent à 28 245,65 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 29 235,55 millions d'euros en crédits de paiement (CP), en hausse de 2,23 % et 2,67 % respectivement (28 618,94 millions d'euros en AE et 28 487,88 millions d'euros CP avaient été ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2021).

S'agissant du programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à 14 157,71 millions d'euros en AE (+ 1,82 % par rapport aux AE ouverts en LFI 2021) et 14 210,33 millions d'euros en CP (+ 1,48 % par rapport aux CP ouverts en LFI 2021), après avoir déjà connu une hausse de 175,2 millions d'euros entre la loi de finances pour 2020 ⁽¹⁾ et la loi de finances pour 2021 ⁽²⁾. Cette hausse est principalement portée par l'action 1, *Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence*, qui progresse de 4,87 % (plus de 172 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2021) et l'action 3, *Formation initiale et continue de niveau doctorat*, en hausse de 5,31 % (+ 20,2 millions d'euros).

Depuis 2021, le programme 150 met en œuvre la **loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030** et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur, qui contient des mesures budgétaires fortes pour **renforcer l'attractivité des carrières scientifiques**.

S'agissant du programme 231, *Vie étudiante*, les crédits demandés pour 2022 s'élèvent à près de 3 089 millions d'euros en AE et 3 080 millions d'euros en CP, en hausse de 6,45 % et 6,17 % respectivement par rapport aux crédits ouverts en 2021. Cette hausse est principalement portée par l'action 1, *Aides directes*, en hausse de 6,83 % (+ 162 millions d'euros pour un total de 2 534,89 millions d'euros), mais également les deux autres actions du programme : l'action 2, *Aides indirectes*, est dotée de 5 millions d'euros supplémentaires et l'action 3, *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* de 12 millions d'euros de plus qu'en 2021, soit une hausse de plus de 20 %.

Au total, près de 17 300 millions d'euros en AE comme en CP sont proposés pour les deux programmes 150 et 231 dans ce budget 2022, en hausse de près de 3 % par rapport à la LFI 2021.

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

(2) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME

(en euros)

Numéro et intitulé du programme et du titre	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertes en LFI pour 2021	Demandées pour 2022	Ouverts en LFI pour 2021	Demandés pour 2022
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13 904 787 316	14 157 715 162	14 003 288 616	14 210 333 162
231 – Vie étudiante	2 901 879 456	3 088 989 689	2 900 849 456	3 079 959 689
Total (150+231)	16 806 666 772	17 246 704 851	16 904 138 072	17 290 292 851
Variation par rapport à la LFI 2021	+440 038 079 (+2,61 %)		+ 386 154 779 (+2,28 %)	

Source : *Projet annuel de performances 2022 de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

Plusieurs dépenses fiscales sont par ailleurs rattachées à ces deux programmes. Quatre dépenses sont rattachées au programme 150, *Formations supérieures et recherche universitaire*, pour un total de 1 785 millions d'euros. La réduction d'impôt au titre des dons représente à elle seule 1 600 millions d'euros. Cinq dépenses fiscales sont rattachées au programme 231 pour un total de 989 millions d'euros.

Ce dernier budget de la législature vient confirmer un effort constant, depuis 2017, en faveur de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante. Le budget des programmes 150 et 231 a en effet augmenté de près d'1,3 milliard d'euros entre la LFI 2017 et ce PLF 2022.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA VIE ÉTUDIANTE (AE)

Programme	LFI pour 2017	LFI pour 2022	Évolution 2017/2022
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	13 264 millions d'euros	14 158 millions d'euros	+ 6,74 %
231 – Vie étudiante	2 691 millions d'euros	3 089 millions d'euros	+ 14,44 %
TOTAL Enseignement supérieur et vie étudiante	15 956 millions d'euros	17 247 millions d'euros	+ 8,36 %

Source : *loi de finances initiale pour 2017, projet annuel de performances 2022 de la mission Recherche et enseignement.*

Ainsi que l'expose 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, le PIA *etc.*

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.**

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

Le projet de loi de finances propose l'ouverture de 14 157 millions d'euros en AE et 14 210 millions d'euros en CP, dont 13 395 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public versée aux opérateurs du programme (11 990 millions d'euros de crédits de masse salariale, 1 405 millions d'euros de crédits de fonctionnement dont 71 millions d'euros sur l'immobilier).

Par rapport à la LFI 2021, les crédits progressent de 203,4 millions d'euros en CP (+ 1,45 %) à périmètre constant. À périmètre courant, après prise en compte des transferts (+ 3,6 millions d'euros en CP), la progression est de 207 millions d'euros (+1,48 %). Cette progression est répartie entre les différentes actions du programme. Hors immobilier et hors prise en compte des transferts, les moyens nouveaux (+ 224,54 millions d'euros en CP) se décomposent de la façon suivante :

– **137,5 millions d'euros pour la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche**, dont la trajectoire pluriannuelle est confirmée, regroupant 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 ;

– **27,8 millions d'euros pour la poursuite de la réforme des études de santé**, qui couvre à la fois la consolidation de la réforme de la PACES et la montée en puissance de la réforme du 2^e cycle portant notamment sur une augmentation du nombre de places en médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie (MMOP) et la mise en place d'enseignements et de modalités d'évaluation reposant davantage sur des mises en situation pratique ;

– **41,3 millions d'euros pour la poursuite des actions en faveur de la réussite étudiante**, qu'il s'agisse de la loi orientation et réussite des étudiants du 8 mars 2018 dite ORE ⁽¹⁾, de la réévaluation de la compensation boursière aux établissements de la mise en place de nouveaux dispositifs d'accès à l'enseignement supérieur ou de formation dans le cadre du plan Égalité des chances ;

– **55,4 millions d'euros pour mieux prendre en compte les charges et sujétions du personnel de l'enseignement supérieur**, avec les revalorisations salariales prévues dans le cadre du protocole parcours compétences et rémunérations, le financement de la protection sociale complémentaire obligatoire et la convergence indemnitaire en Île de France ;

– **5,9 millions d'euros pour la prolongation en 2022 de l'accompagnement psychologique des étudiants** mis en place en 2021 en réponse aux impacts de la crise sanitaire.

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

A. LE PROGRAMME 150 PORTE LES CRÉDITS NÉCESSAIRES À LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DES GRANDES RÉFORMES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Les moyens nouveaux du programme 150, ventilés principalement entre les trois principales actions du programme, permettent de financer la deuxième annuité de la loi de programmation pour la recherche (LPR), la poursuite des mesures de la loi orientation et réussite des étudiants ou encore la réforme des études de santé.

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

1. Les crédits de l'action 1, « Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence » sont en forte progression

L'action 1, *Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence* porte la majorité des crédits du programme 150. Au titre de l'année universitaire 2020-2021, en France métropolitaine et DOM, les établissements de l'enseignement supérieur comptent 1 221 400 étudiants inscrits en cursus Licence (dont 55 300 inscrits en parallèle en CPGE et à l'université ou dans un grand établissement).

3 706,4 millions d'euros sont ouverts sur cette action, dont 3 659,4 millions d'euros de subvention pour charges de service public. Outre les crédits de fonctionnement (220 millions d'euros), près de 3 440 millions d'euros de crédits sont mobilisés pour financer la totalité de la masse salariale destinée aux personnels en charge de la formation initiale et continue, du baccalauréat à la licence, des établissements ayant accédé ou non aux responsabilités et compétences élargies.

Les moyens nouveaux sur cette action s'élèvent à 71 millions d'euros. Ils doivent permettre de financer principalement :

– la **montée en puissance de la loi de programmation de la recherche** ⁽¹⁾ (31,2 millions d'euros) qui prévoit des revalorisations indemnitaires et des dispositifs relatifs à la valorisation et au recrutement des enseignants chercheurs ;

– la **poursuite de la mise en œuvre de la loi orientation et réussite des étudiants** (ORE) du 8 mars 2018 ⁽²⁾ (30,5 millions d'euros) avec le financement de places supplémentaires dans les filières en tension, de dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours personnalisés pour les étudiants les plus exposés aux risques d'échec ;

– la **mise en place du plan Égalité des chances** recouvrant de nouvelles modalités d'accès aux formations et d'enseignement (3 millions d'euros) ;

– la **poursuite de la réforme des études de santé**, dans le cadre de la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé. Les moyens nouveaux qui y sont consacrés (27,8 millions d'euros) financeront la réforme du second cycle recouvrant des enseignements et modalités d'évaluation moins théoriques (acquisition de matériels de simulation, examens cliniques objectifs et structurés), une amélioration des taux d'encadrement et la hausse du nombre d'étudiants, notamment en deuxième année de médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie (MMOP) en raison de la disparition du *numerus clausus*. À noter qu'une économie de 43,4 millions d'euros est prise en compte au titre de la fin du redoublement de la première année, consécutive à la suppression de la PACES ;

– la **mise en place d'un accompagnement psychologique des étudiants** pour répondre aux impacts de la pandémie de COVID-19 (3,5 millions d'euros) ;

– la **poursuite du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »** (nouvelle promotion dans des grades et des échelons créés et création d'échelons sommitaux) (1,6 million d'euros) ;

– 10 millions d'euros doivent en outre financer la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2011-175 du 17 février 2021 relative à la protection sociale complémentaire dans la fonction publique instaurant une participation obligatoire des employeurs publics à la protection complémentaire aux risques de maladie, maternité et accident ainsi que la protection facultative pour les risques d'incapacité de travail, d'invalidité, d'inaptitude ou de décès (10,3 millions d'euros).

(1) *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.*

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

2. Les crédits de l'action 2, « Formation initiale et continue de niveau master » sont en légère baisse

2 539 millions d'euros (en AE et CP) sont consacrés à l'action 2, *Formation initiale et continue de niveau master*, en légère baisse de 1,52 % par rapport à la loi de finances pour 2021, pour un nombre d'étudiants de master en recul de 10 % (- 76 800 étudiants). Au titre de l'année universitaire 2020-2021, en France métropolitaine et DOM, plus de 673 200 étudiants étaient inscrits dans un cursus Master à l'université ou dans une école d'ingénieurs sous tutelle du MESRI, dont 582 000 à l'université.

Les crédits prévus au titre des subventions pour charges de service public de l'action 02 s'élèvent à 2 507,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. 2 359 millions d'euros sont destinés à la masse salariale, dont 33,9 millions d'euros de moyens nouveaux, qui doivent permettre de financer :

- les **mesures du PPCR** (1,1 million d'euros) ;
- la **montée en puissance de la loi de programmation de la recherche** (22,1 millions d'euros), qui prévoit des revalorisations indemnitaires et des dispositifs relatifs à la valorisation et au recrutement des enseignants-chercheurs ;
- la mise en place de la participation obligatoire des employeurs publics à protection sociale complémentaire (7,5 millions d'euros) ;
- le déploiement de dispositif favorisant **l'égalité des chances** (1,1 million d'euros) ;
- **l'accompagnement psychologique** des étudiants mis en place en réponse aux impacts de la pandémie de COVID-19 (2,1 millions d'euros).

3. Les crédits de l'action 3 « Formation initiale et continue de niveau doctorat »

La France comptait, en 2020-2021, 70 700 doctorants, pour près de 11 800 thèses soutenues en 2020. Sur l'année 2019-2020, 34 % des doctorants bénéficiaient d'un contrat doctoral du MESRI qui constitue un contrat de travail et permet à son titulaire de mener à bien sa recherche dans de bonnes conditions ; au total, près de 74 % des doctorants bénéficiaient d'un financement pour leur thèse ⁽¹⁾.

401,88 millions d'euros sont octroyés à cette action dans ce PLF 2022, dont 386,38 millions de subventions pour charges de service public, destinés à la formation initiale et continue de niveau doctorat, et qui bénéficient à 272 écoles doctorales qui ont accueilli 70 700 doctorants durant l'année universitaire 2020 - 2021.

(1) *Contrats doctoraux, convention industrielle de formation par la recherche, allocations d'une collectivité territoriale... Source : L'État de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation en France n° 14, Fiche n° 39 : Le doctorat et les docteurs, Avril 2021.*

4,5 millions d'euros de moyens nouveaux doivent en 2022 permettre de :

– financer la montée en puissance de la loi de programmation de la recherche (3,2 millions d'euros), qui prévoit des revalorisations indemnitaires et des dispositifs relatifs à la valorisation et au recrutement des enseignants-chercheurs ;

– mettre en place la participation obligatoire des employeurs publics à la protection sociale complémentaire (1,1 million d'euros) ;

– financer les mesures du PPCR (0,2 million d'euros).

B. UNE STABILISATION DES CRÉDITS DESTINÉS 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. Portée par le rapporteur spécial, cette recommandation a prospéré dans le budget 2021 et doit se vérifier à nouveau au cours de l'exercice 2022.

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 65 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.

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⁽²⁾. 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.*).

Comme en 2021, le soutien du ministère aux établissements d'enseignement privé s'élève dans ce budget 2022 à 93,8 millions d'euros, en augmentation de 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

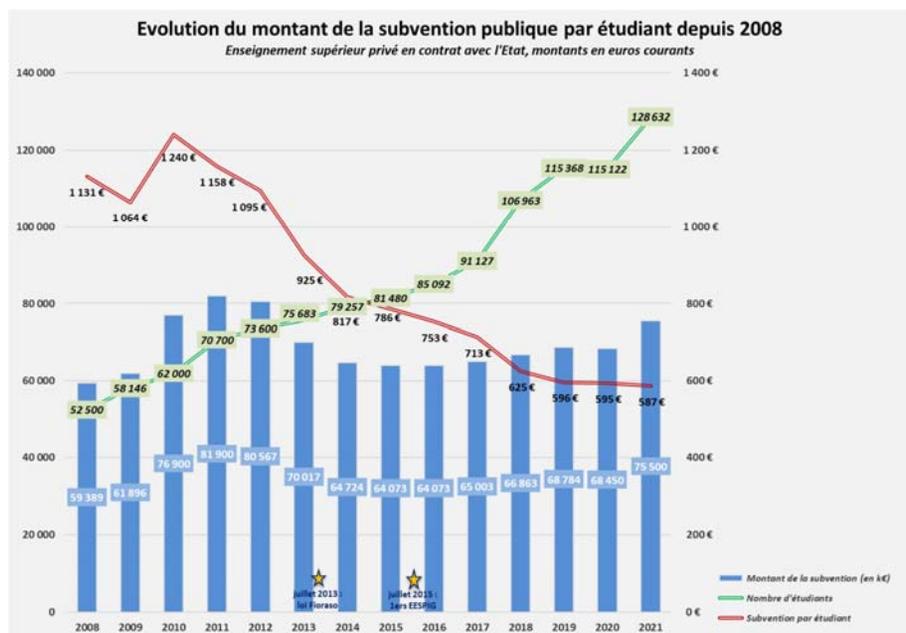
(1) Quatre EESPIG sont placés sous l'autorité financière du ministère de l'agriculture et n'ont pas vocation à recevoir de subvention du MESRI.

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

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 % entre 2010 et 2020, 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 2020-2021, passant de 1 131 euros à 587 euros.



Source : Documents transmis au rapporteur spécial par la Fédération des établissements d’Enseignement Supérieur d’Intérêt Collectif (FESIC)

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.

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, ce n'est plus le cas dans les documents annexés au projet de loi de finances pour 2021 et pour 2022. **Le rapporteur regrette cette situation qu'il avait déjà soulignée dans son rapport portant sur le projet de loi de finances pour 2021 et appelle de ses vœux que la ventilation de la dotation soit exposée dans le projet annuel de performance.**

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 2022. Plusieurs facteurs sont en effet venus grever cette subvention en 2020 :

– 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 étaient frappés par un **taux de mise en réserve dérogatoire de 7 %**, largement supérieur au taux de droit commun. **Le rapporteur spécial se félicite à cet effet que ce taux de mise en réserve dérogatoire ait été en 2021 abaissé à 4 %.**

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 effectivement versée aux établissements d'enseignement privé en exécution 2022.**

3. Des réflexions à mener sur un dialogue plus étroit entre le ministère et les EESPIG

Le rapporteur spécial salue les discussions en cours entre les fédérations représentatives et le MESRI portant sur une nouvelle répartition de la subvention. Elle doit pouvoir :

- prendre en compte l'arrivée de nouveaux EESPIG ;
- mieux valoriser la participation des EESPIG aux missions de service public ;
- mais également veiller à ne pas fragiliser les équilibres financiers des établissements.

Cette démarche s’inscrit dans une logique de discussions accrues entre le MESRI et les EESPIG que le rapporteur spécial encourage.

Il soutient ainsi notamment 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. Le lancement d’un dialogue financier triennal entre le comité consultatif de l’enseignement supérieur privé (CCESP) tel que prévu à l’article L.732-3 du code de l’éducation (modifié par la LPR), permettra d’envisager une stratégie pluriannuelle de financement des EESPIG. L’objectif porté depuis de nombreuses années par la FESIC est d’arriver à ce que celui-ci corresponde, par étudiant EESPIG, à 10 % de la dépense publique pour un étudiant inscrit dans un établissement public.

C. LE DIALOGUE STRATÉGIQUE AVEC LES ÉTABLISSEMENTS POURSUIT SON DÉVELOPPEMENT MAIS DOIT ENCORE ÊTRE APPROFONDI

Le ministère de l’enseignement supérieur, de la recherche et de l’innovation a renforcé le dialogue qu’il entretient avec l’ensemble de ses opérateurs en instaurant un dialogue stratégique et de gestion (DSG) annuel articulé avec un contrat quinquennal rénové. **Le dialogue stratégique et de gestion (DSG) est une procédure d’échanges entre les établissements et leur tutelle concernant leur budget et leurs projets stratégiques, en lien avec les priorités nationales fixées par le Gouvernement.**

Il poursuit principalement trois objectifs :

- proposer un dialogue stratégique auquel sont associés les organismes de recherche, les collectivités territoriales et les autres partenaires des établissements ;
- attribuer aux établissements une partie des moyens financiers de l’État pour des actions qui s’inscrivent dans les politiques publiques prioritaires du ministère ;
- optimiser les marges de manœuvre annuelles des établissements en générant un effet levier, en leur sein, et auprès de leurs partenaires.

En 2021, 103 établissements ont participé à ce dialogue, dont 69 universités, 22 écoles d’ingénieurs, 2 communautés d’universités et d’établissements (COMUE) et 10 autres opérateurs.

Pour l’exercice 2022, ce dialogue sera poursuivi et enrichi à compter de cet automne 2021, en tenant compte notamment des enseignements des exercices précédents. Les principales évolutions portent sur les deux points suivants :

- le calendrier est revu, en distinguant deux phases : une première phase « Bilan et perspectives du contrat » permettant d’aboutir à la notification de moyens nouveaux en février 2022, et une seconde phase « Mieux mobiliser ses moyens afin de déployer sa stratégie », destinée à permettre une notification de moyens complémentaires en juillet 2022 ;

- le périmètre du DSG est étendu, en passant à 111 établissements.

En 2021, 4 millions d'euros complémentaires avaient permis d'étendre le dialogue stratégique et de gestion (DSG) aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies de plus de 500 étudiants. En ajoutant les crédits du plan de relance dédiés à la création de places, ce sont près de 130 millions d'euros qui y étaient consacrés. 100 établissements étaient concernés.

À partir de 2022, le dialogue stratégique et de gestion conduit chaque année avec les établissements permettra de mieux accompagner la réalisation des contrats associant l'État aux établissements. Il sera étendu aux instituts d'études politiques et son volet stratégique sera renforcé, pour assurer un meilleur suivi des ressources attribuées et mieux appuyer les établissements dans l'optimisation de l'emploi de leurs ressources.

En 2022, l'enveloppe allouée dans le cadre du DSG devrait être de l'ordre de 80 millions d'euros. Les crédits du plan de relance pour les créations de places seront en effet pré-notifiés dès la fin de l'exercice 2021, car ils correspondent au financement en 2022 des places créées à la rentrée 2021. Il n'est donc plus nécessaire d'échanger avec les établissements pour déterminer combien de places seront créées dans chaque établissement, cela ayant été fait dans le cadre du DSG 2021.

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.

D. LA PÉRIODE DE SORTIE DE CRISE DOIT CONDUIRE À UNE REPRISE DE LA STRATÉGIE BIENVENUE EN FRANCE

Après une parenthèse liée à la crise sanitaire en 2020-21, la politique d'ouverture sur l'international reprendra son essor en 2022. La France est le 6^e pays d'accueil des étudiants internationaux et le deuxième pays d'accueil non anglophone.

L'accroissement du nombre d'étudiants internationaux en mobilité en France est un objectif fixé par le Président de la République auquel continuera de répondre la stratégie d'attractivité Bienvenue en France qui doit s'adapter au nouveau contexte post-crise COVID et post Brexit. Cette stratégie prend en compte les aspects quantitatifs (objectif fixé avant la crise sanitaire de 500 000 étudiants internationaux en 2027) et qualitatif (amélioration de l'accueil, label attribué aux établissements français, multiplication des formations dispensées en anglais...).

En parallèle, des moyens sont mobilisés pour accompagner le déploiement hors de France des campus et formations des universités et des écoles françaises, avec une priorité affirmée pour l'Afrique. Il s'agit de construire, en partenariat avec les acteurs locaux, une offre française de formation supérieure à l'étranger, qui contribuera au rayonnement et à l'attractivité de l'enseignement supérieur français.

À cet égard, le rapporteur spécial souligne qu'une attention particulière doit être portée à l'application des frais différenciés, en vigueur depuis 2019 ⁽¹⁾. Selon les données communiquées par la DGESIP :

– 98 établissements d'enseignement supérieur concernés par le décret sur les droits différenciés ⁽²⁾ ont pris des délibérations spécifiques d'exonération des droits différenciés pour les étudiants internationaux ;

– parmi eux, 55 proposent une exonération partielle générale avec les mêmes frais d'inscription que les étudiants français et communautaires et 34 proposent des exonérations ciblées sur certains publics internationaux, les autres étudiants internationaux acquittant donc les droits majorés.

En 2019, **seuls 681 étudiants ont payé des droits différenciés** mais ce chiffre est amené à évoluer du fait qu'en 2021 de plus en plus d'établissements mettent en œuvre les droits différenciés. **Pour 2020, 1 560 étudiants ont payé des droits différenciés pour la licence et 1 297 pour le master.**

(1) Arrêté du 19 avril 2019 relatif aux droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

(2) Décret n° 2019-344 du 19 avril 2019 relatif aux modalités d'exonération des droits d'inscription des étudiants étrangers suivant une formation dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

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

Le programme 231 porte les crédits de l'État dédiés à la vie étudiante.

Le programme a été fortement mobilisé durant la crise sanitaire. Ainsi, en 2020, l'intégralité des crédits mis en réserve sur ce programme (100 millions d'euros) a été dégelée, et des crédits complémentaires ont été ouverts par les troisième et quatrième lois de finances rectificatives pour 2020 (240 millions d'euros supplémentaires ont ainsi été ouverts), afin notamment de financer la revalorisation des bourses sur critères sociaux mise en œuvre à la rentrée 2020, de compenser les pertes de recettes d'exploitation enregistrées par les CROUS du fait de la crise sanitaire et de financer la prime exceptionnelle de 150 euros pour les étudiants boursiers et les jeunes bénéficiant des aides personnalisées au logement (APL). En 2021, 150 millions d'euros complémentaires ont été ouverts par la loi de finances pour 2021 afin de sécuriser le financement, jusqu'à la fin de l'année, des bourses sur critères sociaux.

Le budget 2022 s'inscrit dans la droite ligne de cet effort. Ainsi, par rapport à la loi de finances pour 2021, les crédits du programme 231 passent, dans le projet de loi de finances pour 2022, de 2 901,88 à 3 088,99 millions d'euros en AE, soit une hausse de 187,11 millions d'euros en valeur absolue et de 6,4 % en pourcentage, et de 2 900,85 à 3 079,99 millions d'euros en CP, soit une hausse, en valeur absolue, de 179,11 millions d'euros, et de 6,17 % en pourcentage.

PROGRAMME 231 (MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR) VARIATIONS BUDGÉTAIRES (CRÉDITS DEMANDÉS, EN CP) 2021 / 2022

Numéro et intitulé de l'action concernée	LFI 2021 (en millions d'euros)	PLF 2022 (en millions d'euros)	Variations constatées entre 2021 et 2022
01 – Aides directes	2 372,83	2 534,89	+ 6,8 %
02 – Aides indirectes	366,95	371,90	+ 3,5 %
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	60,19	72,29	+ 20,1 %
04 – Pilotage et animation du programme	100,89	100,89	0
Total	2 900,85	3 079,96	+ 6,17 %

Source : *Projet annuel de performances 2022 de la mission Recherche et enseignement supérieur.*

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION 1, « AIDES DIRECTES » SONT EN FORTE HAUSSE

L'action 1 « Aides directes » (82,1 % de la dépense du programme) regroupe l'ensemble des crédits relatifs aux aides sociales aux étudiants ainsi que les aides ponctuelles versées lors de leur scolarité en raison de leur mobilité, de leur mérite ou de leurs besoins ponctuels. 152 millions d'euros supplémentaires (en CP) sont octroyés à cette action, pour un total de 2 534,89 millions d'euros, en hausse de 6,8 % par rapport à la LFI 2021.

1. Les bourses sur critères sociaux bénéficient quasi exclusivement de la hausse des crédits

Cette hausse est quasi intégralement destinée aux bourses sur critères sociaux, auxquelles 2 355,2 millions d'euros sont dédiés dans ce budget contre 2 204,3 millions d'euros l'année passée. Cette hausse s'explique à la fois par l'augmentation prévisionnelle du nombre d'étudiants boursiers de 2,85 % en 2021 et de 0,21 % en 2022 et à la revalorisation des bourses sur critères sociaux à hauteur de 1 % qui a eu lieu à la rentrée 2021. Les taux annuels des bourses à la rentrée 2021 s'établissent entre 1 042 euros pour l'échelon 0 *bis* (31,6 % des boursiers) à 5 736 euros pour l'échelon 7 (7,6 % des boursiers).

2. D'autres aides directes viennent compléter les bourses sur critères sociaux

Outre les bourses sur critères sociaux, les étudiants bénéficient d'un certain nombre d'autres aides directes :

– **les aides au mérite : 42,8 millions d'euros** - 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. Les crédits inscrits au projet de loi de finances 2022, sont en hausse de +8,4 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 et permettront d'attribuer plus de 47 000 aides ;

– **les aides à la mobilité internationale : 25,7 millions d'euros** - 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. Cette dotation permet de verser 64 000 mensualités d'aide ;

– **l'aide à la mobilité Parcoursup : 10 millions d'euros** - 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. Elle peut également être accordée aux bacheliers bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée qui acceptent une proposition d'admission dans un établissement situé dans leur académie de résidence après examen de leur situation par la commission régionale d'accès à l'enseignement supérieur lorsque l'attribution de l'aide permet, compte tenu de la situation du candidat, de faciliter cette mobilité.

Les demandes d'aide sont instruites par le directeur général du CROUS de l'académie où se situe la formation pour laquelle le candidat a confirmé définitivement son acceptation d'une proposition d'admission. Le directeur général du CROUS décide de l'attribution de l'aide. L'aide est définitivement accordée au candidat quand son inscription est validée par l'établissement d'inscription. Le paiement de l'aide est confié au CROUS « d'accueil ». Son montant est de 500 euros. L'aide à la mobilité Parcoursup bénéficie de près de 3 millions d'euros de crédits complémentaires dans le cadre du PLF 2022 et permettra d'aider 20 000 étudiants.

– **l'aide à la mobilité master : 7,2 millions d'euros** - L'aide à la mobilité master 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. Le réseau des œuvres universitaires s'est vu confier l'instruction des demandes et le paiement de cette aide.

– **la Grande École du Numérique : 3,3 millions d'euros** - 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.

Des aides peuvent être accordées aux apprenants de la GEN ne disposant pas par ailleurs d'aides au titre de la formation et de l'insertion professionnelles, selon les mêmes modalités d'attribution que pour les bourses sur critères sociaux

3. Les aides spécifiques sont dotés de près de 50 millions d'euros

48,8 millions d'euros en AE et CP sont destinés aux aides spécifiques dans ce budget 2022. Ces moyens, gérés par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), 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 2 des bourses de l'enseignement supérieur sur critères sociaux. 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 2 ;

– 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. Elle est versée pendant toute l’année universitaire en 10 mensualités. Ce nombre peut être réduit si la situation de l’étudiant le justifie, mais ne peut être inférieur à 6 mensualités. Elle peut donner lieu à un versement pendant les grandes vacances universitaires. 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 (CVEC) créée en 2018 par la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l’Orientation et à la réussite des étudiants.

4. Le fonds de garantie des prêts étudiants est doté de 20 millions d’euros au total

4 millions d’euros de crédits en provenance du programme 150 sont également octroyés au fonds de garantie des prêts bancaires étudiants, géré par Bpifrance. Le rapporteur, qui avait en loi de finances pour 2020 fait adopter un amendement ⁽¹⁾ faisant passer cette dotation de 2 à 4 millions, se félicite du maintien de cette ligne budgétaire à ce niveau.

À ces crédits s’ajoutent ceux ouverts dans le cadre du plan de relance (16 millions d’euros en 2021 et 2022 financés dans le cadre de la mission France Relance) ; ce sont ainsi jusqu’à 67 500 étudiants qui pourront bénéficier d’un tel prêt. D’un montant maximal de 20 000 euros, les prêts sont ouverts à tous les étudiants, sans condition de ressources et sans caution. Le risque de défaillance est garanti par l’État à hauteur de 70 %. L’emprunt peut être remboursé de manière différée.

B. LES CRÉDITS DE L’ACTION 2, « AIDES INDIRECTES » SONT EN HAUSSE DE 5 MILLIONS D’EUROS POUR FINANCER LA RESTAURATION ET LE LOGEMENT ÉTUDIANT

L’action 2 du programme 231 concerne essentiellement le logement étudiant et la restauration universitaire gérés par le réseau des œuvres universitaires. **Près de 93 millions d’euros en AE et 85 millions d’euros en CP y sont alloués dans ce budget 2022.**

La restauration universitaire poursuit une mission de service public et de santé publique en offrant des prestations équilibrées à prix réduit. À ce titre, elle s’adresse à l’ensemble des étudiants et contribue à améliorer leur qualité de vie sur les sites. Les étudiants, quel que soit le niveau de leurs ressources, ont la possibilité de prendre un repas pour un prix unitaire de 3,30 euros.

(1) Amendement n°II-CF154 au projet de loi de finance n° 2272 pour 2020 - https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272C/CI0N_FIN/CF154

Ce tarif social permettra l'accès à une alimentation équilibrée et durable, à un prix modique, dans plusieurs centaines de structures gérées par les CROUS, qui maillent le territoire national.

Pour répondre aux difficultés renforcées par la crise sanitaire pour s'alimenter, **l'ensemble des étudiants boursiers sur critères sociaux et certains étudiants non boursiers en grande précarité pourront bénéficier, sur l'année universitaire 2021-2022, d'un repas à 1 euro dans les restaurants universitaires gérés par les CROUS.**

L'objectif de la politique du logement étudiant menée par le ministère en charge de l'enseignement supérieur est de permettre au plus grand nombre d'étudiants qui en font la demande d'accéder à un hébergement de qualité et à un moindre coût. Aussi, début 2021 près de 36 000 nouvelles places mises en service entre 2018 à 2022 dans des résidences destinées aux étudiants ont été recensées.

Pour pallier les difficultés des étudiants impactés par la crise sanitaire, il a été décidé de maintenir la non-indexation des loyers 2021 en résidences universitaires gérées par les CROUS jusqu'au 1er septembre 2022.

C. LES CRÉDITS DE L'ACTION 3 « SANTÉ DES ÉTUDIANTS ET ACTIVITÉS ASSOCIATIVES, CULTURELLES ET SPORTIVES » EN FORTE PROGRESSION

L'action 3 du programme 231 finance le fonctionnement des 26 services universitaires ou inter-universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS), des services culturels des universités, des associations étudiantes et des mesures d'accompagnement des étudiants en situation de handicap et de mise en accessibilité des établissements.

Les SUMPPS sont notamment chargés d'effectuer, au cours des trois premières années d'études dans l'enseignement supérieur de chaque étudiant, un examen de santé dans le cadre d'une visite médicale, de contribuer à l'accompagnement et à l'intégration des étudiants en situation de handicap et de mener des campagnes de prévention portant en particulier sur la santé sexuelle, les conduites addictives, la nutrition et le stress.

Les crédits proposés s'élèvent à 72,29 millions d'euros en AE et en CP et sont en hausse de 20 % en 2022 par rapport à la loi de finances pour 2021, après plusieurs années de quasi-stabilité. 12,1 millions d'euros de moyens nouveaux permettent ainsi de financer principalement l'installation, depuis le 1^{er} septembre 2021, de 1 500 distributeurs de protections périodiques gratuites dans les résidences universitaires et dans certains espaces de restauration des CROUS, afin de lutter contre la précarité menstruelle. Le rapporteur spécial se félicite de la mise en œuvre de cette mesure fondamentale.

Ces crédits permettent en outre de financer la rémunération d'étudiants référents en résidence universitaire CROUS avec pour mission de s'assurer que les étudiants ne rencontrent pas de difficultés et, le cas échéant, de faire le lien avec les services susceptibles de leur apporter un soutien.

Le rapporteur spécial salue l'accent mis dans ce budget sur la santé des étudiants.

D. LA NÉCESSITÉ DE COMPENSER LES PERTES D'EXPLOITATION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES

La quasi-totalité des dispositifs de soutien aux étudiants financés par le programme 231 sont mis en œuvre par le réseau des œuvres universitaires. 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.

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.

Le rapporteur spécial souligne la nécessité d'accorder une grande importance à la compensation des pertes d'exploitation du CNOUS, liées aux mesures exceptionnelles liées à la situation sanitaire mais également à d'autres mesures plus structurelles et de long terme.

Ainsi, selon les informations communiquées par le Centre national des œuvres universitaires au rapporteur spécial, sur l'année 2021, si 150 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative pour financer l'augmentation du coût des bourses, d'autres surcoûts ne sont pas compensés :

- les coûts liés aux emballages du fait de la vente de repas à emporter ;
- l'offre de protections périodique gratuite ;
- le recrutement d'assistantes sociales ;
- le recrutement de référents résidences.

Au total, les pertes d'exploitation non couvertes sur l'année 2021 atteindraient entre 30 et 35 millions d'euros nets ⁽¹⁾.

La question se pose également pour l'année 2022. Le budget proposé indique d'ores et déjà que 62,5 millions d'euros sont prévus pour compenser les moindres ressources pour les CROUS liées au tarif différencié du repas à 1 euro pour les boursiers ainsi que les non boursiers ayant des difficultés financières graves ainsi qu'au gel de l'augmentation des loyers. Toutefois, d'autres surcoûts ne sont pour l'instant pas compensés. Le réseau des œuvres universitaire devra ainsi supporter un surcoût de près de 8 millions d'euros supplémentaires sur son CAS *Pensions*, et un surcoût de près de 13 millions d'euros lié au renchérissement des denrées qu'il se procure à la suite du vote de la loi EGALIM.

Le rapporteur spécial sera particulièrement vigilant, tant dans le collectif budgétaire de fin de gestion 2021, qu'au cours de l'exécution 2022, à ce que ces pertes soient compensées par l'État.

Il appelle par ailleurs de ses vœux qu'un échange soit conduit sur les dépenses nouvelles auxquels le réseau des œuvres universitaires a à faire face, échange qui doit **s'inscrire dans la conclusion d'une convention d'objectifs et de performance**. Les discussions au sujet de cette convention, interrompues par la crise sanitaire, n'ont en effet toujours pas repris.

(1) Ce chiffre prend en compte les économies réalisées du fait du moindre recrutement de personnel dans la restauration en raison de la situation sanitaire.

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

A. LA MISSION *RELANCE*

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.

1. 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.

a. La création de places dans l'enseignement supérieur

Le plan de relance a contribué à financer 18 000 places supplémentaires à la rentrée 2020.

Pour la rentrée universitaire 2021, près de 34 000 places supplémentaires ont été financées, dont 26 000 dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du MESRI, 5 000 dans les classes de BTS et 2 500 dans les Instituts de formation en soins infirmiers.

(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.*

Le PLF 2022 prévoit, sur le plan de relance, 120 millions d'euros (qui s'ajoutent aux 60 millions d'euros ouverts en LFI 2021), pour financer en 2022 les places créées aux rentrées universitaires 2021 et 2022. Sur ces 120 millions d'euros, 83 millions d'euros sont destinés aux établissements d'enseignement supérieur et 37 millions d'euros aux IFSI.

b. La transformation numérique

Pour répondre aux impératifs posés par la situation sanitaire, 35 millions d'euros ouverts en 2021 sur le plan de relance sont dédiés à la transformation pédagogique et numérique, permettant notamment d'engager 19 projets d'hybridation.

c. La rénovation énergétique du bâti universitaire

Le plan de relance de l'économie comporte un programme exceptionnel de rénovation des bâtiments publics visant à soutenir le secteur de la construction et à réduire l'empreinte énergétique des bâtiments publics doté d'une enveloppe de 4 milliards d'euros dont 2,7 milliards d'euros pour les bâtiments de l'État et de l'enseignement supérieur et de la recherche, 300 millions d'euros pour les régions et 1 milliard d'euros pour les collectivités locales du bloc communal.

Un appel à projet a été lancé conjointement par le MESRI et la direction de l'immobilier de l'État en septembre 2020 pour les bâtiments de l'État et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Trois priorités ont été mises en avant dans la sélection des projets : l'efficacité écologique et économique des projets favorisant la relance rapide des économies locales et l'emploi, les jeunes (la moitié de l'enveloppe va bénéficier à l'enseignement supérieur) et l'équilibre territorial, l'ensemble des régions en étant bénéficiaire.

Pour l'enseignement supérieur (hors recherche et établissements supérieurs ne relevant pas du MESRI), 813 projets (dont environ 6 % de gros projets) ont été sélectionnés représentant un montant à financer de plus de 1 milliard d'euros pour le MESRI dont :

– 561 projets portés par des universités pour un montant total de 713,3 millions d'euros ;

– 140 projets portés par des CROUS (logement et restauration étudiants) pour 254,2 millions d'euros ;

– 112 projets portés par des écoles d'ingénieurs et les grands établissements pour 101,1 millions d'euros.

Les projets retenus doivent très rapidement être mis en œuvre : notification des marchés de travaux au plus tard le 31 décembre 2021 et date limite de livraison des chantiers en 2023, voire 2024 pour les projets les plus complexes.

2. 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.

a. 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 sur les années 2021 et 2022. 16 millions ont été ouverts en CP en 2021, 16 millions le sont à nouveau en 2022. 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.

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

Le dispositif « Cordées de la réussite » consiste à établir un partenariat entre des établissements d'enseignement supérieur et des établissements de l'enseignement secondaire (collèges et lycées). Il met l'accent sur les actions de tutorat assurées par des étudiants, sur la base du volontariat, au bénéfice de lycéens ou d'étudiants de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE).

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 a été décaissé dès 2021 et la même somme le sera en 2022.

Cela permettra d'accompagner 180 000 élèves.

B. LA POLITIQUE PUBLIQUE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR BÉNÉFICIE ÉGALEMENT DE FINANCEMENTS PARTICULIERS

Les politiques publiques du MESRI bénéficient également de financements particuliers : PIA, fonds de transformation de l'action publique (FTAP), CPER et plan de relance.

a. Le programme *Investissement d'avenir*

Le PIA 4, ouvert pour la période 2021-2025, a pour objectif de prolonger la dynamique de transformation des sites académiques initiée par les précédents programmes d'investissement d'avenir.

Le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation* comprend, dans son action 1 *Financements de l'écosystème d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation et sa valorisation*, des crédits cibles de 4,25 milliards d'euros pour 2021-2025. Cette action doit permettre d'amplifier le soutien aux établissements d'enseignement supérieur, de développer des campus de

démonstration des grandes transitions sociétales, d’individualiser les parcours dans l’enseignement supérieur et de poursuivre la numérisation des services universitaires.

En 2021, elle était dotée de 1,25 milliard d’euros en AE et de 125 millions d’euros en CP. Si aucune AE n’est prévue pour 2022 à ce titre, les CP s’élèvent à 125 millions d’euros, dont 100 millions pour l’Agence nationale de la recherche (ANR) et 25 millions pour la Caisse des dépôts et consignations. Le plus important de ces appels à projets (AAP) est « ExcellencES », qui vise à soutenir les projets de transformation des établissements d’enseignement supérieur, et qui dispose d’une enveloppe de 800 millions d’euros sur 5 ans gérée par l’ANR.

Le programme 421 *Soutien des progrès de l’enseignement et de la recherche*, dont l’objectif est de développer l’innovation pédagogique, d’intégrer et soutenir l’excellence de la recherche et de l’enseignement supérieur et d’ouvrir les établissements à de nouveaux modes de gestion, est doté :

– pour l’action 1 *Nouveaux cursus à l’université*, de 26 millions d’euros en CP. Les projets de nouveaux cursus sont financés pour une durée maximale de 10 ans et soumis à des évaluations annuelles. Deux appels à projets ont été lancés en 2017 et 2018, et 36 projets ont été sélectionnés pour un montant total d’aides de 235,9 millions d’euros. Le projet « hybridation des formations de l’enseignement supérieur » (30 millions d’euros), lancé en juin 2020 et clôturé début juillet 2021, a permis de développer de nouveaux modes d’enseignement à la fois en présentiel et en distanciel ;

– pour l’action 7 *Territoires d’innovation pédagogique*, de 30 millions d’euros en CP. Cette action, qui vise à financer des innovations dans le domaine éducatif, prévoit deux dispositifs par appels à projets. D’une part, les « dispositifs territoriaux pour l’orientation vers les études supérieures » encouragent la constitution d’écosystèmes d’orientation pour les étudiants ; 14 projets ont été sélectionnés pour un montant d’aide de 72,4 millions d’euros. D’autre part, les « MOOC – solutions numériques pour l’orientation vers les études supérieures », sont dotés de 10 millions d’euros en crédits de paiement ; l’AAP a permis de sélectionner 14 projets pour un montant total d’aides d’environ 6 millions d’euros.

Annoncé le 12 octobre 2021, le plan « France 2030 » portant investissement dans des filières stratégiques devrait prévoir 2,5 milliards d’euros pour moderniser l’appareil de formation des jeunes et des salariés.

b. Le Fonds de transformation de l'action publique

Dans le cadre des appels d'offres nationaux et interministériels du Fonds de transformation de l'action publique (FTAP), lancé au titre du Grand plan d'investissement par le Premier ministre en 2017, le MESRI a été lauréat avec le projet « Parcours Flexibles en Licence ».

Celui-ci a fait l'objet de deux appels à projet, pilotés par la DGESIP, à destination des établissements en 2019 et 2020 pour accompagner la flexibilisation du cycle Licence avec le numérique. L'originalité de ces appels à projet est de financer des consortiums d'universités disposées à mutualiser des ressources pédagogiques numériques construites dans une collaboration inter-établissements, pour flexibiliser des filières en tension. 4 consortiums (recouvrant 30 universités) ont été retenus : 1 en filière STAPS (Sport) et 3 en filière MMOP (Médecine, Maïeutique, Odontologie, Pharmacie) dans le cadre de la réforme du 1er cycle des études de santé.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 22 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.

La [vidéo](#) de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le [compte rendu](#) sera bientôt consultable en ligne.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission a adopté les crédits de la mission.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Centre national des œuvres universitaires (CNOUS)

- Mme Dominique Marchant, présidente
- M. Clément Cadoret, directeur des projets
- Mme Laurence Sorret, sous-directrice de la performance et des finances

Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif (FESIC)

- M. Philippe Choquet, président
- M. Germain Comerre, chargé de relations institutionnelles

Conférence des présidents d'université (CPU)*

- M. Manuel Tunon de Lara, président
- M. Kévin Neuville, conseiller relations parlementaires et institutionnelles

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

- Mme Anne-Sophie Barthez, Directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
- M. Philippe Burdet, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur
- 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. Nicolas Hengy, conseiller budget

Campus France

- Mme Béatrice Khaiat, directrice générale,
- M. Thierry Valentin, directeur général adjoint

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