



N° 292

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

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 2023** (n° 273),

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 36

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

Rapporteur spécial : M. THOMAS CAZENAVE

Député

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL	5
DONNÉES CLÉS	7
INTRODUCTION	9
I. LE PROGRAMME 150 : LE BUDGET ALLOUÉ AUX FORMATIONS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CONTINUE D'AUGMENTER	11
A. LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE S'AJOUTE AUX MESURES PRÉVUES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE	12
1. La trajectoire de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche a été préservée en 2023	12
2. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique est compensée à partir de 2023 pour les opérateurs de l'enseignement supérieur	14
3. Les emplois rémunérés par le programme 150 et par ses opérateurs progressent en 2023 ..	14
B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR ACCOMPAGNER LA DÉMOGRAPHIE ÉTUDIANTE ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES ÉTUDES DE SANTÉ	17
C. DES MESURES NOUVELLES POUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE DES ÉTUDIANTS	21
1. L'élargissement des services de santé universitaires à tous les étudiants.....	21
2. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche accentue la lutte contre les violences sexistes et sexuelles	22
D. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION AVEC LES ÉTABLISSEMENTS MONTE EN PUISSANCE	23
E. UNE RÉPONSE A ÉTÉ APPORTÉE AUX INQUIÉTUDES CONCERNANT LES COÛTS DE L'ÉNERGIE	25
1. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont très exposés aux surcoûts énergétiques	25
2. Des mécanismes de compensation des surcoûts énergétiques ont été élaborés par le Gouvernement pour 2022 et 2023	26

3. La crise énergétique actuelle démontre l'enjeu majeur que représente la rénovation du patrimoine immobilier des opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur	28
II. LE PROGRAMME 231 : LES EFFORTS SE POURSUIVENT EN FAVEUR DE LA VIE ÉTUDIANTE	29
A. LE GOUVERNEMENT CONTINUE D'AGIR POUR PROTÉGER LE POUVOIR D'ACHAT DES ÉTUDIANTS	30
1. Le budget alloué aux aides directes aux étudiants augmente sous l'effet de la revalorisation des bourses sur critères sociaux	30
2. Les dispositifs d'aides indirectes aux étudiants sont maintenus en 2023	32
B. DES MOYENS INÉDITS EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS EN SITUATION DE HANDICAP	32
C. LE RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES DOIT TOUJOURS FAIRE L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE	33
1. La situation financière des CROUS a été fragilisée par la crise sanitaire	33
2. Le projet de loi de finances 2023 répond aux surcoûts auxquels le réseau doit faire face	35
EXAMEN EN COMMISSION	39
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	41

L'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, **70 %** des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances. Le rapporteur spécial déplore ce faible taux de réponse.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget alloué à l'enseignement supérieur est **en augmentation de plus d'un milliard d'euros en AE et de 745 millions d'euros en CP en 2023**, dans la continuité des efforts réalisés au cours des cinq dernières années.

- **En 2023, les moyens alloués aux formations de l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire s'élèvent à 15 milliards d'euros.**

Le rapporteur spécial se réjouit des moyens consacrés à la **revalorisation des personnels de l'enseignement supérieur**. En 2023, plus de **380 millions d'euros sont alloués au financement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique**, qui concernera les agents titulaires comme les agents contractuels du ministère et de ses opérateurs.

La trajectoire pluriannuelle de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 (LPR) a été préservée, avec 141 millions d'euros de moyens nouveaux en 2023. Ces crédits permettront la poursuite des mesures de revalorisation prévues par la LPR, mais aussi le financement de recrutements supplémentaires dans l'enseignement supérieur. Le schéma d'emplois du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* s'établit ainsi à **+ 413 ETP en 2023**.

Des crédits supplémentaires sont également alloués à la réussite et au bien-être des étudiants. **Une enveloppe de 77,7 millions d'euros** permet, entre autres, la **pérennisation des créations de places initialement financées par le plan de relance**, ainsi que le **financement de la poursuite de la réforme des études de santé**. **10 millions d'euros** sont également inscrits au PLF 2023 pour financer la **transformation des services de santé universitaires en services de santé étudiants** et pour **renforcer la lutte contre les violences sexistes et sexuelles**.

Les inquiétudes des établissements d'enseignement supérieur et de recherche concernant l'augmentation des coûts de l'énergie ont par ailleurs été entendues, tant pour l'année 2022 que pour l'année 2023. **Un fonds exceptionnel de compensation des dépenses énergétiques, doté de 275 millions d'euros**, a été créé pour soutenir les opérateurs relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. **À partir de 2023, ces derniers bénéficieront également de « l'amortisseur électricité » annoncé par la Première ministre.**

- **En 2023, les moyens alloués à la vie étudiante s'élèvent à plus de 3 milliards d'euros.**

Les personnels du réseau des œuvres universitaires et scolaires vont bénéficier de 28,8 millions d'euros de revalorisations salariales, notamment liées à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Le pouvoir d'achat des étudiants est préservé grâce aux aides directes et indirectes dont ils bénéficient. Le montant des bourses sur critères sociaux a été revalorisé de 4 % à compter de la rentrée universitaire 2022. En 2023, cet effort budgétaire sera financé grâce à un abondement de 85 millions d'euros.

Les aides indirectes aux étudiants sont maintenues, voire renforcées. Les droits d'inscription à l'université n'ont pas augmenté, de même que les loyers des résidences étudiantes gérées par les CROUS restent gelés. **Les étudiants boursiers ou non boursiers précaires peuvent continuer à bénéficier des repas à 1 euro servis par les CROUS, qui reçoivent en contrepartie une compensation par l'État d'un montant de 51 millions d'euros en 2023. Les autres étudiants bénéficient toujours de repas au tarif social de 3,30 euros.**

Par ailleurs, les moyens alloués à l'accueil et à l'accompagnement des étudiants en situation de handicap sont doublés en 2023 et atteignent 15 millions d'euros.

Les effectifs des services sociaux des CROUS sont enfin renforcés avec le recrutement de 40 assistants sociaux supplémentaires en 2023.

Ainsi, le rapporteur spécial se félicite d'un budget de l'enseignement supérieur qui **démontre à nouveau l'engagement du ministère et de la majorité aux côtés des établissements d'enseignement et de recherche et aux côtés des étudiants.**

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 150 ET 231 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	14 160,22	15 205,81	+ 7,38%	14 212,84	14 907,80	+ 4,89%
231 – Vie étudiante	3 088,99	3 136,41	+ 1,54%	3 079,96	3 130,19	+ 1,63%
Total	17 249,21	18 342,22	+ 6,34%	17 292,80	18 037,99	+ 4,31%
Part des programmes 150 et 231 dans la MIREs	58,98 %	58,77 %	–	59,15%	58,55%	–
Budget total de la MIREs	29 247,94	31 212,65	+ 6,72%	29 237,84	30 806,19	+ 5,36%

Source : PAP 2023

ÉVOLUTION DU PLAFOND ET DU SCHEMA D'EMPLOIS DU PROGRAMME 150 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

	Plafond d'emplois (ETPT)		Schéma d'emplois (ETP)
	LFI 2022		
Emplois rémunérés par le titre 2 du programme 150	LFI 2022	5311	+ 25
	Évolution. 2023/2022	– 132	
	PLF 2023	5179	
Emplois rémunérés par les opérateurs du programme 150	LFI 2022	167 504	+ 388
	Évolution. 2023/2022	+ 153	
	PLF 2023	167 657	
Total des emplois rémunérés par le programme 150	LFI 2022	172 815	+ 413
	Évolution. 2023/2022	+ 21	
	PLF 2023	172 836	

Source : PAP 2022 et 2023.

INTRODUCTION

En 2023, les moyens alloués à la mission *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) s'élevèrent à **31,21 milliards d'euros en AE** et à **30,8 milliards d'euros en CP**.

Au sein de la MIREs, deux programmes budgétaires financent l'enseignement supérieur : le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et le programme 231 *Vie étudiante*. **En 2023, 18,34 milliards d'euros en AE et 18,04 milliards d'euros en CP financent ainsi l'enseignement supérieur**, en augmentation d'un milliard d'euros en AE (+ 6,34 %) et de 745 millions d'euros en CP (+ 4,31 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES 150 ET 231 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	14 160,22	15 205,81	+ ,38%	14 212,84	14 907,80	+ 4,89%
231 – Vie étudiante	3 088,99	3 136,41	+ 1,54%	3 079,96	3 130,19	+ 1,63%
Total	17 249,21	18 342,22	+ 6,34%	17 292,80	18 037,99	+ 4,31%
Part des programmes 150 et 231 dans la MIREs	58,98 %	58,77 %	–	59,15%	58,55%	–
Budget total de la MIREs	29 247,94	31 212,65	+ 6,72%	29 237,84	30 806,19	+ 5,36%

Source : PAP 2023.

- Le programme 150, qui finance les formations du supérieur essentiellement via les subventions pour charges de service public octroyées aux établissements d'enseignement et de recherche, voit ses crédits progresser de 7,38 % en AE et de 4,89 % en CP, principalement sous l'effet de la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** (389,7 millions d'euros), des **moyens nouveaux prévus au titre de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche** ⁽¹⁾ (141 millions d'euros), et des **dépenses d'investissement visant à financer le centre hospitalo-universitaire Grand Paris Nord** (380,6 millions d'euros en AE).

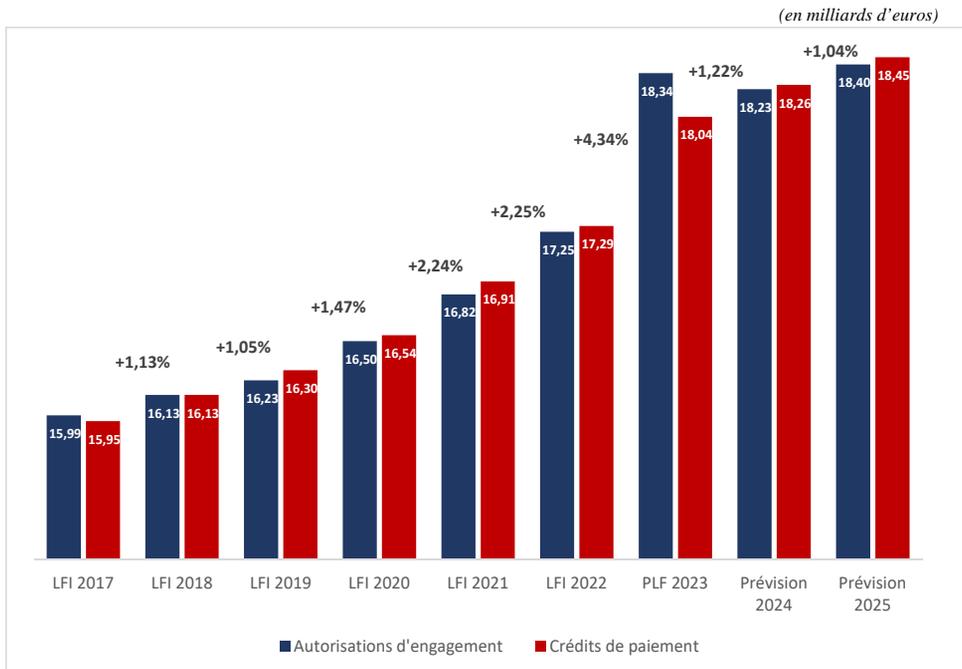
- Les crédits du programme 231, qui porte les mesures de soutien au pouvoir d'achat des étudiants, progressent de 1,54 % en AE et de 1,63 % en CP, principalement en raison de **l'augmentation de la subvention pour charges de service public allouée au réseau des œuvres universitaires et scolaires** (35,6 millions d'euros), et des **moyens supplémentaires alloués à l'accueil et à l'accompagnement des étudiants en situation de handicap** (7,5 millions

(1) 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

d'euros). La **revalorisation des bourses sur critères sociaux à hauteur de 4 %** est financée par un abondement de 85 millions d'euros au budget 2023.

Le rapporteur spécial se félicite d'un budget 2023 de l'enseignement supérieur en forte augmentation, **dans la continuité des efforts réalisés depuis 2017 pour favoriser la réussite des étudiants et améliorer leurs conditions de vie.**

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DEPUIS 2017 ET PRÉVISIONS POUR 2024 ET 2025



Source : PAP 2017, 2018, 2019, 2020, 2021, 2022 et 2023.

I. LE PROGRAMME 150 : LE BUDGET ALLOUÉ AUX FORMATIONS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR CONTINUE D'AUGMENTER

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* finance la formation initiale et continue en licence, en master, et en doctorat, les établissements d'enseignement supérieur privés, la politique immobilière des établissements publics d'enseignement supérieur, les fonctions support en faveur de l'enseignement au sein du ministère et des établissements publics d'enseignement, et la recherche universitaire menée par les opérateurs du programme.

En 2023, le budget alloué au programme 150 s'élève à 15,2 milliards d'euros en AE et à 14,9 milliards d'euros en CP, soit une augmentation de 1,05 milliard d'euros en AE (+ 7,38 %) et de 695 millions d'euros en CP (+ 4,9 %) par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	3 708,90	3 882,89	+ 4,69%	3 708,90	3 882,89	+ 4,69%
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 539,19	2 675,68	+ 5,38%	2 539,19	2 675,68	+ 5,38%
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	401,89	453,50	+ 12,84%	401,89	453,50	+ 12,84%
04 – Établissements d'enseignement privés	93,90	94,90	+ 1,07%	93,90	94,90	+ 1,07%
05 – Bibliothèques et documentation	461,21	474,58	+ 2,90%	461,21	474,58	+ 2,90%
13 – Diffusion des savoirs et musées	128,89	131,14	+ 1,74%	128,89	131,14	+ 1,74%
14 – Immobilier	1 144,93	1 543,20	+ 34,78%	1 197,55	1 245,19	+ 3,98%
15 – Pilotage et support du programme	1 626,65	1 726,66	+ 6,15%	1 626,65	1 726,66	+ 6,15%
17 – Recherche	4 054,66	4 223,27	+ 4,16%	4 054,66	4 223,27	+ 4,16%
150 – Formations supérieures et recherche universitaire	14 160,22	15 205,81	+ 7,38%	14 212,84	14 907,80	+ 4,89%

Source : PAP 2023.

Cette progression s'explique principalement par :

- la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique sur le titre 2 et hors titre 2, **pour un montant total de 386,7 millions d'euros** ;
- **141 millions d'euros** de moyens nouveaux issus du respect de la **trajectoire prévue par la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche** ;
- **77,7 millions d'euros** de moyens nouveaux visant la **poursuite d'actions en faveur de la réussite étudiante** : pérennisation des créations de places initialement

financées par le plan de relance, financement de la démographie étudiante prévisionnelle de la rentrée 2023, réforme des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ), adaptation des formations en santé ;

– la **mise en œuvre de nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance** entre les universités et le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, financés à hauteur de **35 millions d'euros en 2023** ;

– **10 millions d'euros** alloués à la **réforme des services de santé des universités** et au **plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles** ;

– le financement du **projet immobilier du centre hospitalo-universitaire Grand Paris Nord**, à hauteur de **380,6 millions d'euros en AE** et de **29,9 millions d'euros en CP**.

A. LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE S'AJOUTE AUX MESURES PRÉVUES PAR LA LOI DE PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE

En 2023, le budget alloué au programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* augmente essentiellement sous l'effet de la **progression de la masse salariale des établissements d'enseignement et de recherche**, en raison de la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique** et des mesures de revalorisation et de recrutement prévues par la **loi de programmation de la recherche**.

1. La trajectoire de la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche a été préservée en 2023

Initiée par le président de la République et portée par la précédente ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, Frédérique Vidal, la loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche (LPR) pour les années 2021 à 2030 dessine le paysage de la recherche française pour dix ans, **afin de lui donner davantage de temps, de moyens et de visibilité**. C'est la première loi de programmation pluriannuelle consacrée à la recherche.

Cette loi prévoit l'augmentation de **5 milliards d'euros du budget de la recherche d'ici à 2030, afin de tendre vers l'objectif de consacrer au moins 3 % du produit intérieur brut (PIB) aux activités de recherche et développement**. La loi de programmation de la recherche a une incidence sur le budget du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* car elle prévoit le **renforcement de l'attractivité des carrières des enseignants-chercheurs grâce à des revalorisations salariales, des recrutements et une évolution de la trajectoire des carrières**.

**TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT PRÉVUE PAR LA LOI DE
PROGRAMMATION DE LA RECHERCHE**

(en millions d'euros)

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Programme	Crédits de paiement en écart à la LFI N-1									
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	+225	+334	+226	+324	+346	+361	+377	+306	+306	+305
Incidences des mesures de la LPR sur le P150 - Formations supérieures et recherche universitaire	+165	+137	+143	+144	+124	+107	+91	+264	+263	+263
193 - Recherche spatiale	- 32	+76	+32	+31	+31	+31	+31	+31	+31	+31
Total	+358	+547	+401	+499	+501	+499	+499	+601	+600	+599
Programme	Crédits de paiement en écart à la LFI 2020									
172 - Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	+225	+559	+789	+1 109	+1 455	+1 816	+2 193	+2 499	+2 805	+3 110
Incidences des mesures de la LPR sur le P150 - Formations supérieures et recherche universitaire	+165	+302	+445	+589	+713	+820	+911	+1 175	+1 438	+1 701
193 - Recherche spatiale	- 32	+44	+76	+107	+138	+169	+201	+232	+263	+294
Total	+358	+905	+1310	+1 805	+2 306	+2 805	+3 305	+3 906	+4 506	+5 105

Source : LPR, Rapport au Parlement 2022 sur la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche.

À titre d'illustration, les chargés de recherche et les maîtres de conférences nouvellement recrutés ne pourront pas être rémunérés en dessous de deux fois le montant du salaire minimum interprofessionnel de croissance, et bénéficieront, par l'intermédiaire de leur unité de recherche, d'un accompagnement individuel de 10 000 euros pour démarrer leurs travaux. La rémunération des doctorants doit être progressivement revalorisée de 30 %, et le nombre de thèses financées dans tous les champs disciplinaires doit progresser de 20 % d'ici 2030. 5 200 recrutements sont prévus d'ici 2030 et une nouvelle voie de recrutement, via des contrats de pré-titularisation, est instituée : les chaires de professeurs juniors ⁽¹⁾

Les moyens nouveaux inscrits au PLF 2023 au titre de la loi de programmation de la recherche s'élèvent à 2,7 millions d'euros sur le titre 2 du programme 150 et à 141 millions d'euros sur le hors titre 2 : il s'agit en effet de doter les opérateurs en crédits qu'ils pourront employer pour rémunérer leurs personnels. Le rapporteur spécial se félicite que la trajectoire budgétaire prévue par la loi de programmation de la recherche ait été préservée en 2023, ce qui constitue un signal positif adressé par le Gouvernement aux opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche et à leurs personnels.

(1) Cette nouvelle voie de recrutement permettra de recruter de jeunes scientifiques sur un contrat de droit public doté d'un environnement financier et permettant d'accéder, à l'issue d'une période maximale de 6 ans, à une titularisation dans un corps de professeur d'université ou de directeur de recherche. La durée du contrat ne peut être inférieure à trois ans et ne peut être supérieure à six ans.

2. La revalorisation du point d'indice de la fonction publique est compensée à partir de 2023 pour les opérateurs de l'enseignement supérieur

Dans le contexte inflationniste de l'année 2022, le Gouvernement a décidé, au 1^{er} juillet 2022, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique à hauteur de 3,5 %. **La hausse du point d'indice concerne l'ensemble des fonctionnaires et des agents contractuels publics dont la rémunération repose sur la valeur du point ou est indexée sur son évolution.**

Cette revalorisation du point d'indice entraîne une **augmentation importante de la masse salariale des opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et en particulier des universités**. Au second semestre 2022, la revalorisation du point d'indice de la fonction publique représente un coût, pour les seules universités, de **180 millions d'euros**, selon les estimations réalisées par France Universités. Or, à ce stade, il n'est pas prévu de prise en charge, par le budget général de l'État, de ces dépenses supplémentaires pour 2022. Le rapporteur spécial comprend l'effort qui est demandé aux universités dans un contexte budgétaire contraint, et rappelle que leurs fonds de roulement peuvent être mis à contribution à titre exceptionnel. Il invite néanmoins le Gouvernement, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année 2022, à soutenir en gestion les universités les plus fragiles financièrement.

En revanche, **le projet de loi de finances 2023 prévoit la compensation de l'augmentation du point d'indice à ces établissements publics pour leurs agents relevant du plafond d'emplois de l'État**. Cela se traduit par une **progression de 364,1 millions d'euros** des crédits hors titre 2 du programme 150. **Cette compensation sera pérenne**, ce dont se réjouit le rapporteur spécial.

Il persiste néanmoins un angle-mort relatif au périmètre de cette compensation. En effet, selon les informations fournies au rapporteur spécial, l'enveloppe budgétaire prévue au PLF 2023 ne permet pas de couvrir la revalorisation du point d'indice pour les agents contractuels hors plafond rémunérés sur les ressources propres des opérateurs du programme 150, ni les heures complémentaires réalisées par les personnels titulaires et dont la valeur de rémunération est en principe indexée sur le point d'indice. Le rapporteur spécial n'a pas eu communication des montants relatifs à l'effet de la revalorisation du point d'indice sur la rémunération des agents contractuels hors plafond et sur le montant des heures complémentaires des personnels titulaires. Il s'attachera néanmoins à suivre l'impact de cette revalorisation en cours d'exécution 2023.

3. Les emplois rémunérés par le programme 150 et par ses opérateurs progressent en 2023

La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités ⁽¹⁾ (loi LRU) a prévu le passage progressif des universités et d'une partie

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

des opérateurs du programme 150 aux responsabilités et compétences élargies (RCE), qui implique notamment le transfert de la gestion de leur masse salariale.

Au niveau du budget général de l'État, ce transfert se traduit par la **diminution des dépenses de personnel (crédits de titre 2) du programme 150, et par l'augmentation des subventions pour charges de service public des opérateurs du programme qui ont accédé aux RCE (hors titre 2).**

En 2022, le programme 150 comprend 162 opérateurs, dont 108 sont passés au régime des RCE. Au sein du programme 150, il convient donc d'observer **l'évolution de deux séries de plafonds et de schémas d'emplois** :

– le plafond et le schéma d'emplois pour les personnels directement rémunérés par le programme, correspondant aux dépenses de personnel des opérateurs qui n'ont pas accédé aux RCE (titre 2) ;

– le plafond et le schéma d'emplois des personnels rémunérés directement par les opérateurs du programme qui ont accédé aux RCE (titre 3).

ÉVOLUTION DU PLAFOND ET DU SCHÉMA D'EMPLOIS DU PROGRAMME 150 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

	Plafond d'emplois (ETPT)		Schéma d'emplois (ETP)
	LFI 2022	PLF 2023	
Emplois rémunérés par le titre 2 du programme 150	LFI 2022	5 311	+ 25
	Évolution. 2023/2022	- 132	
	PLF 2023	5 179	
Emplois rémunérés par les opérateurs du programme 150 (hors titre 2)	LFI 2022	167 504	+ 388
	Évolution. 2023/2022	+ 153	
	PLF 2023	167 657	
Total des emplois rémunérés par le programme 150	LFI 2022	172 815	+ 413
	Évolution. 2023/2022	+ 21	
	PLF 2023	172 836	

Source : PAP 2022 et 2023.

● Concernant les emplois directement rémunérés sur le titre 2, le plafond d'emplois s'établit à 5 179 ETPT en 2023, **en diminution de 132 ETPT** par rapport à 2022. Cette baisse résulte d'un solde entre :

– **des mesures de transfert de la masse salariale de 157 ETPT vers le titre 3** résultant essentiellement de l'accession aux RCE de l'Observatoire de Côte-d'Azur (106 ETPT) et des dissolutions de la chancellerie de Toulouse (29 ETPT) et de la communauté d'universités et d'établissements (COMUE) Léonard de Vinci (18 ETPT) ;

– un **schéma d'emplois positif en 2023, à hauteur de 25 ETPT**, tel que le prévoit la LPR.

● Concernant les emplois rémunérés par les opérateurs du programme 150, on constate une **sous-consommation du plafond d'emplois importante et régulière**. À titre d'exemple, en 2021, le plafond d'emplois des opérateurs s'élevait

à 166 129 ETPT en loi de finances initiale, mais la consommation réelle de ces emplois en loi de règlement s'établit à 156 965 ETPT. La réduction de la vacance sous plafond d'emplois pour les opérateurs du programme 150 est un objectif pour le ministère qui **se traduit par des schémas d'emplois positifs depuis plusieurs années, sans rehaussement du plafond d'emplois.**

En 2023, le plafond d'emplois des opérateurs du programme s'élève à 167 657 ETPT, en progression de 153 ETPT sous l'effet des mesures de transfert du titre 2 vers le titre 3 précédemment évoquées. Le plafond d'emplois reste donc stable à périmètre constant. En revanche, **le schéma d'emplois est positif pour 2023 et prévoit une augmentation de 388 ETP** qui correspond à la création de contrats doctoraux, de chaires de professeur junior et de contrats à durée indéterminée de mission scientifique, comme le prévoit la LPR.

Pour les opérateurs du programme 150, les emplois hors plafond financés sur ressources propres sont également en forte progression (+ 1 092 ETPT). L'augmentation du nombre de ces emplois est due à une progression des ressources propres de ces établissements et au développement des crédits finançant les projets de recherche, permettant le recrutement de contractuels, notamment des doctorants et des post-doctorants.

• Le financement du glissement vieillesse-technicité (GVT) reste également un enjeu majeur pour les opérateurs du programme 150, car il contraint considérablement leur capacité de recrutement, à moyens constants.

Le montant annuel du GVT correspond au solde de ses deux composantes. Il peut être positif, et impliquer une augmentation de la masse salariale, ou au contraire négatif, et se traduire par une diminution de la masse salariale. La composante positive du GVT est liée à l'évolution des carrières (changement d'échelon, de grade et de corps des personnels) et à des mesures décidées au niveau national (revalorisation du point d'indice, révision des grilles indiciaires, etc.). À l'inverse, la composante négative du GVT correspond à *l'effet noria*, c'est-à-dire au remplacement éventuel des fonctionnaires en fin de carrière, du fait d'un départ en retraite par exemple, par des fonctionnaires en début de carrière, dont le coût salarial est plus faible.

Depuis le passage des universités et des autres opérateurs du programme 150 aux RCE, leur GVT n'est plus financé par l'État, sauf exception en 2015 pour tous les opérateurs, ou de manière ponctuelle dans le cadre des dialogues stratégiques de gestion, en contrepartie d'un meilleur pilotage de la masse salariale par les universités concernées. **Selon les estimations communiquées par France Universités au rapporteur spécial, le GVT représente un coût d'environ 50 millions d'euros par an, qui augmente de manière cumulative d'année en année.** Le financement du GVT est donc un effort considérable demandé aux établissements par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui les contraint à un pilotage contraint de leur masse salariale.

En effet, pour financer le GVT en l'absence de compensation par le budget général de l'État, les opérateurs ont peu de marges de manœuvre et choisissent généralement de ne pas pourvoir les postes de fonctionnaires vacants. On parle alors de « gels des postes » qui visent à libérer des crédits de masse salariale pour financer le GVT.

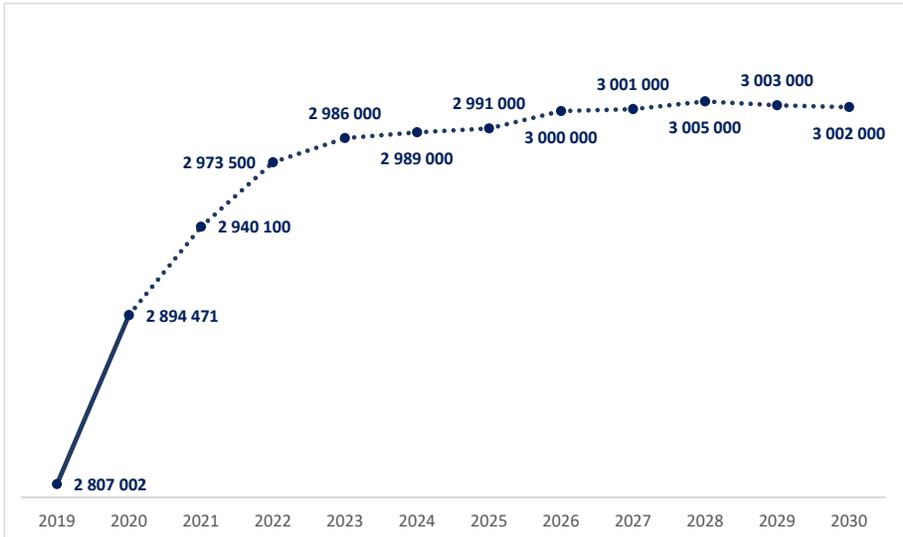
Cette situation est problématique et doit conduire à un travail spécifique sur le financement de la masse salariale des universités dans les prochaines années, même si, à moyen terme, la contrainte que représente le financement du GVT devrait toutefois être moindre pour les universités et les autres opérateurs du programme 150, compte tenu des projections de départs à la retraite importants d'ici 2030.

B. DES MOYENS SUPPLÉMENTAIRES POUR ACCOMPAGNER LA DÉMOGRAPHIE ÉTUDIANTE ET LA POURSUITE DE LA RÉFORME DES ÉTUDES DE SANTÉ

• **Depuis dix ans, l'enseignement supérieur est confronté à une forte augmentation du nombre d'étudiants : entre 2010 et 2020, ce sont plus de 500 000 étudiants supplémentaires qui se sont inscrits dans des établissements d'enseignement supérieur.**

Les projections réalisées par les services statistiques du ministère de l'enseignement supérieur montrent que les effectifs étudiants devraient continuer de progresser, de manière moins dynamique, jusqu'en 2030. **Selon les estimations du ministère, à la rentrée 2022, ce sont près de 3 millions d'étudiants qui se sont inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur.**

PROJECTION D'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS JUSQU'EN 2030



Source : MESR, SIES.

Entre 2017 et 2022, ce sont 83 000 places qui ont été créées dans l'enseignement supérieur public pour tenir compte de la progression de la démographie étudiante. L'enseignement supérieur privé a également absorbé une partie de cette augmentation.

Dans le cadre du plan de relance, des moyens supplémentaires avaient été dégagés afin de favoriser l'accueil de 30 000 étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur. Le PLF 2023 pérennise ces créations de places grâce à une enveloppe de près de 50 millions d'euros.

Par ailleurs, le budget alloué au programme 150 en 2023 prévoit également une enveloppe supplémentaire de 10 millions d'euros pour tenir compte de la hausse prévisionnelle des effectifs étudiants à la rentrée universitaire 2023.

- En 2023, des moyens nouveaux viennent également accompagner la réforme des études de santé et en particulier la mise en place de la réforme du deuxième cycle. Une enveloppe de près de 10 millions d'euros est prévue à cet effet.

Cette réforme vise à supprimer les épreuves classantes nationales informatisées (ECNi) à l'issue desquelles les étudiants en médecine se voyaient attribuer, en fonction d'un classement national, une spécialité et un lieu de formation. Afin de permettre aux étudiants en médecine de réaliser plus de stages au cours de leur sixième année d'études, les ECNi doivent être remplacées par deux épreuves :

- les épreuves dématérialisées nationales (EDN), qui se dérouleront au mois d'octobre de la sixième année ;

– les **examens cliniques objectifs et structurés (ECOS)**, au mois de mai de la sixième année.

L'État accompagne financièrement la mise en œuvre des ECOS, qui consistent en une succession de petits oraux (des « stations »), au cours desquels les étudiants se présentent devant des médecins qui les évaluent sur une situation clinique donnée. **Pour mettre en place ces différents examens pratiques, les facultés de médecine devront fortement mobiliser leurs personnels, voire recourir à des acteurs pour jouer le rôle des patients.**

Dans le cadre de ses travaux, le rapporteur spécial a souhaité s'intéresser à la réforme du premier cycle des études de santé (voir encadré *infra*), qui constitue à ses yeux une **réforme majeure et structurante d'une filière stratégique de l'enseignement supérieur**. Dans les mois et les années à venir, il se penchera sur la mise en œuvre de la réforme du deuxième cycle pour en évaluer les effets.

La réforme du premier cycle des études de santé

La réforme des études de santé s'inscrit dans la continuité du « Plan étudiants » initié en 2017. Elle **visait à améliorer le parcours des étudiants en médecine, en maïeutique, en odontologie et en pharmacie (filières dites « MMOP ») tout au long des trois cycles d'études.**

Le premier cycle des études de santé a fait l'objet d'une restructuration importante au cours des cinq dernières années. Il a été **mis fin à la première année commune à l'entrée dans les études de santé (PACES)** qui a été remplacée par deux nouvelles voies d'accès aux filières MMOP :

– le **parcours spécifique « accès santé » (PASS)**, qui ne peut être suivi que dans les facultés de santé, et qui correspond à une licence comprenant majoritairement des enseignements en santé (la « majeure ») complétés par une « mineure », c'est-à-dire des enseignements dans un autre domaine que celui de la santé (droit, biologie, mathématiques, etc.) ;

– la **licence « accès santé » (L.AS)** qui peut être suivie dans toutes les universités, et qui correspond à une licence comprenant majoritairement des enseignements dans une discipline autre que la santé (économie, droit, biologie, etc.) complétés par une « mineure santé » apportant les compétences nécessaires à la poursuite d'études en santé.

À l'issue de la première année, un étudiant de PASS ou de L.AS qui a validé son année universitaire peut candidater aux études de santé qui l'intéressent (médecine, maïeutique, odontologie, pharmacie). **S'il n'est pas reçu au concours, il ne redouble pas** et peut poursuivre en deuxième année de licence « accès santé » (L.AS 2), quel que soit son parcours d'origine. Les étudiants peuvent tenter à nouveau l'intégration en filière MMOP, à la fin de la L.AS 2, ou à la fin de la troisième année (L.AS 3).

Par ailleurs, **la réforme supprime le numerus clausus qui déterminait, au niveau national et de manière stricte, le nombre d'étudiants admis en deuxième année de chaque filière de santé.** Elle le remplace par un *numerus apertus*, modulable, établi par chaque université en lien avec l'ARS, qui fixe le nombre d'étudiants admis en deuxième année de chaque filière de santé en fonction des capacités d'accueil de l'université et des besoins en offre de santé sur le territoire.

Enfin, la réforme modifie également les modalités du concours d'accès à la deuxième année en études de santé. Il est mis fin aux questions à choix multiples (QCM) au profit de deux groupes d'épreuves : d'abord, une **sélection sur la base d'un dossier** constitué des notes obtenues aux évaluations de PASS ou de L.AS, puis un ensemble de **plusieurs épreuves orales ou écrites** (et dans ce cas, majoritairement rédactionnelles).

Les premiers résultats de la réforme, dont la mise en œuvre a commencé au cours de l'année universitaire 2020-2021, sont encourageants, avec notamment une augmentation d'environ 15 % du nombre d'admis en deuxième année d'études de santé. Néanmoins, **le rapporteur spécial a constaté que son application à conduit à de nombreuses difficultés** (manque de communication vis-à-vis des étudiants, maintien de dispositifs hétérogènes d'évaluation au sein des universités, contexte sanitaire dégradé, etc.). Si ces difficultés sont aujourd'hui identifiées et prises en compte, elles ne sont pas pour autant totalement résolues. En particulier, le rapporteur a observé que l'articulation des parcours PASS et L.AS n'était pas toujours cohérente, et s'interroge sur la pertinence du maintien des PASS au sein des universités de médecine.

C. DES MESURES NOUVELLES POUR LA SANTÉ ET LE BIEN-ÊTRE DES ÉTUDIANTS

Le projet de loi de finances 2023 prévoit une **enveloppe de 10 millions d'euros** destinée à financer la transformation des services de santé universitaires et un plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur.

1. L'élargissement des services de santé universitaires à tous les étudiants

Les services de santé universitaires (SSU) sont des services universitaires dont la mission est **d'assurer une veille sanitaire de la population étudiante, avec une dimension médicale et psycho-sociale**. Tout étudiant inscrit à l'université peut avoir accès **gratuitement** aux différentes consultations proposées par ces services. Ces services ont été **particulièrement mobilisés durant la crise sanitaire** et ont montré toute leur utilité pour accompagner les étudiants les plus fragiles.

Depuis 2019, leur capacité d'intervention a été progressivement étendue : prescription de moyens de contraception, de traitements de substitution nicotinique, de radiographies du thorax, dépistage, diagnostic et traitement ambulatoire des infections sexuellement transmissibles, prescription et réalisation des vaccinations. Cet élargissement des compétences des SSU a mis en évidence la **nécessité de mieux coordonner leur action avec les acteurs de soins d'un même territoire**.

Après la concertation menée en début d'année 2022, **une réforme des SSU a été élaborée afin de les transformer en services de santé étudiants (SSE)**. Cette réforme implique en premier lieu **l'élargissement du public cible de ces services** : tous les étudiants de l'enseignement supérieur, et non plus seulement les étudiants inscrits à l'université, pourront avoir accès à une offre de prévention et de soins.

Par ailleurs, **l'intervention des SSE sera désormais adaptée aux besoins des étudiants selon une approche territoriale** : en plus de l'offre nationale qui sera proposée à l'ensemble des étudiants, une offre propre aux besoins identifiés sur chaque territoire sera également élaborée, en partenariat avec les Agences régionales de santé (ARS) et les caisses primaires d'assurance maladie (CPAM).

La gouvernance des services de santé étudiants est également repensée, et **intégrera plus largement les étudiants** qui participeront à la construction de la stratégie en santé et à la définition du plan d'actions territorial.

Le projet de loi de finances 2023 prévoit un accompagnement financier de cette réforme à hauteur de 8,2 millions d'euros afin de permettre le renforcement des moyens de fonctionnement des anciens SSU et l'augmentation de leur masse salariale. En particulier, cette enveloppe doit permettre la revalorisation des postes de direction, considérés comme trop peu attractifs, et des recrutements supplémentaires.

En complément de cette réforme, **les mesures mises en place durant la crise sanitaire pour apporter un soutien psychologique aux étudiants sont maintenues**. Dans le contexte de la crise sanitaire, les étudiants se sont trouvés fortement isolés et pour certains, en détresse psychologique. Afin de les soutenir, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a mis en place en 2021 un **dispositif d'accompagnement psychologique, « Santé Psy Étudiants », afin de permettre aux étudiants d'avoir accès à des consultations auprès de psychologues agréés, gratuitement et sans avance de frais**.

Le dispositif « Santé Psy Étudiant » a été **prolongé jusqu'au 31 décembre 2022, en attendant son intégration prochaine au sein du dispositif général « Mon psy »**, qui permettra à l'ensemble de la population de bénéficier de consultations remboursées par la sécurité sociale, mais avec une avance des frais. Les étudiants devraient en principe bénéficier des deux dispositifs, qui sont complémentaires.

Le dispositif « Santé Psy Étudiant » s'ajoute à l'augmentation du nombre de psychologues au sein des services de santé université en 2021 et 2022 (+ 80 ETP). Ces recrutements ont permis de mener des actions en faveur de la prévention des souffrances psychiques, du repérage des étudiants en détresse, et de leur prise en charge et de leur orientation vers une structure adaptée.

Le rapporteur spécial salue le maintien de ces différents dispositifs qui offrent aux étudiants un accompagnement en santé mentale par des psychologues dans les services de santé universitaires sur le campus ou par des psychologues du secteur libéral en dehors du campus. Il rappelle qu'une attention particulière doit continuer à être portée à l'état psychique des étudiants, pour lesquels les conséquences de la crise sanitaire peuvent toujours se faire sentir.

2. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche accentue la lutte contre les violences sexistes et sexuelles

L'actualité des deux dernières années a mis en lumière l'étendue des violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur et la recherche, qui n'est pas épargné par ces situations malgré les efforts réalisés par les établissements pour les endiguer et les prévenir.

Le 15 octobre 2021, le ministère a présenté un plan national de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans l'enseignement supérieur et la recherche, pour la période 2021-2025. Ce plan est composé de 21 mesures, structurées autour de quatre axes :

- la **formation massive et systématique** de la communauté de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- le **renforcement des dispositifs de signalement** ;

- la **communication sur l’existence des dispositifs de prévention et de signalement** ;
- la **valorisation de l’engagement des étudiants et étudiants, et des personnels.**

En octobre 2022, selon les informations communiquées au rapporteur spécial par le ministère, **67 % des mesures du plan étaient déjà réalisées ou en cours de réalisation.** Des formations ont été proposées à près d’un millier de personnes et des outils (fiche-réflexe, guide de prévention des risques festifs, etc.) sont désormais mis à disposition. **Des cellules de signalement sont en cours de déploiement.**

Une enveloppe budgétaire de 7 millions d’euros avait été allouée pour la mise en œuvre du plan. 0,8 million d’euros avaient été mobilisés en 2021, et 1,7 million d’euros de janvier à octobre 2022.

Le ministère a souhaité aller plus loin en matière de lutte contre les violences sexistes et sexuelles dans le cadre du projet de loi de finances 2023. C’est pourquoi, la ministre de l’enseignement supérieur et de la recherche a annoncé, le 9 octobre 2022, un **renforcement des moyens alloués à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles.**

En premier lieu, **le financement du plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles sera doublé dès 2023, passant de 1,7 million à 3,5 millions d’euros annuels.** Cette progression devrait permettre d’augmenter le nombre de personnes formées et de recruter des référents VSS chargés d’accompagner les établissements dans la mise en place des dispositifs de prévention, d’accompagnement et de signalement.

Par ailleurs, **1,25 million d’euros vont être versés pour soutenir les projets de 73 associations et établissements.**

Enfin, une **campagne de sensibilisation** au consentement, intitulée « Sans oui, c’est interdit » va être déployée sans délai dans les établissements d’enseignement supérieur et sur les réseaux sociaux. Cette campagne vise à accompagner un changement durable des mentalités.

D. LA POLITIQUE DE CONTRACTUALISATION AVEC LES ÉTABLISSEMENTS MONTE EN PUISSANCE

Depuis la loi LRU et l’accession des universités et autres opérateurs du programme 150 à l’autonomie, **la question de l’allocation des moyens aux établissements par la voie contractuelle devient centrale.** La Cour des comptes recommande régulièrement d’améliorer la stratégie de contractualisation du ministère avec ses opérateurs pour **garantir aux établissements une vision pluriannuelle sur les moyens qui doivent leur être alloués, et donner au**

ministère un outil de pilotage et de contrôle de l'utilisation de ces moyens par les établissements ⁽¹⁾.

La loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche du 22 juillet 2013 ⁽²⁾ a introduit les **contrats de site**, qui se sont substitués aux contrats d'établissement. La notion de « site » s'entend comme l'espace des coopérations institutionnelles et scientifiques, et permet une vision décloisonnée des dynamiques à l'œuvre sur un territoire donné. Ces contrats comprennent deux volets : un volet commun partagé par l'ensemble des acteurs d'un site, et un volet spécifique à chaque établissement d'enseignement supérieur sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

À partir de 2018, il est apparu nécessaire de revoir les modalités de pilotage des opérateurs de l'enseignement supérieur et de la recherche en instaurant un dialogue annuel sur l'ensemble des moyens qui leur sont alloués : c'est dans cette perspective que les **dialogues stratégiques de gestion (DSG)** sont apparus. Ce nouvel instrument de pilotage poursuit trois objectifs :

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

Cette expérimentation a été généralisée à 84 établissements en 2020, 103 établissements en 2021 et enfin 111 établissements en 2022, dont 69 universités, 22 écoles d'ingénieurs, 2 COMUE et 18 autres opérateurs.

Les recteurs sont chargés de mener le dialogue avec les universités et de transmettre au ministère les informations recueillies. **Le DSG comprend une phase qui porte sur la trajectoire financière et salariale des établissements, sur leur prospective en matière de capacité d'accueil, de déploiement des dispositifs de réussite prévus par la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants ⁽³⁾ et de besoins de soutien en termes de moyens, ainsi que sur les éventuels prélèvements sur fonds de roulement destinés à financer des opérations ponctuelles.**

Les rectorats pilotent également les premières étapes de la phase du DSG portant sur les projets stratégiques des établissements exposés dans leur contrat en lien avec les politiques prioritaires du ministère de l'enseignement et de la

(1) Note d'enjeux structurels.

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

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

recherche. La recherche de partenaires de cofinancement est vivement recommandée. **Sur la base de l'avis des recteurs, le ministère finalise l'instruction des dossiers et arbitre les projets à retenir ainsi que les moyens, non récurrents, qui leur sont attachés.** En 2022, une enveloppe de 20 millions d'euros a permis de financer plus de 150 projets de recherche et d'innovation et une enveloppe de 19 millions d'euros a permis de soutenir plus de 180 projets en dehors du champ de la recherche et de l'innovation. Une enveloppe supplémentaire de 4,7 millions d'euros a été allouée spécifiquement au soutien des filières de sciences et techniques des activités physiques et sportives (STAPS).

À compter de 2023, le ministère de l'enseignement supérieur souhaite faire évoluer la politique contractuelle avec les opérateurs. **Le projet de loi de finances pour 2023 prévoit une enveloppe de 35 millions d'euros destinée à la conclusion de nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance (COMP) afin de renforcer l'autonomie et la responsabilisation des universités.** Ces nouveaux contrats seront élaborés progressivement, selon une perspective pluriannuelle. **Ils fixeront les grandes orientations stratégiques des établissements en lien avec les objectifs du ministère et permettront de soutenir financièrement des projets d'établissement.**

Le rapporteur spécial se félicite de l'évolution de la stratégie de contractualisation entre le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et ses opérateurs. Il souhaite vivement que le nouvel instrument que représentent les COMP permette, dans les années à venir, une meilleure allocation des moyens aux universités, au plus près de leurs besoins et de leurs projets, tout en favorisant un pilotage resserré de leur situation financière.

E. UNE RÉPONSE A ÉTÉ APPORTÉE AUX INQUIÉTUDES CONCERNANT LES COÛTS DE L'ÉNERGIE

Dans le contexte d'une augmentation très forte des coûts de l'énergie en 2022, qui devrait se poursuivre en 2023, les inquiétudes ont été vives concernant le financement de ces surcoûts par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. **Le rapporteur spécial a lui-même fait part au ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche de ses préoccupations face à l'absence de tout dispositif d'accompagnement budgétaire des universités au sein du projet de loi de finances 2023.** Il se réjouit désormais qu'une solution pertinente ait pu être trouvée au cours de la discussion budgétaire, dans un contexte où la volatilité des prix de l'énergie rend l'estimation du montant des surcoûts encore incertaine.

1. Les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont très exposés aux surcoûts énergétiques

Les universités représentent 20 % du patrimoine immobilier de l'État, soit 18,5 millions de mètres carrés. **Comme les autres opérateurs de l'État, les établissements d'enseignement supérieur et de recherche sont directement**

impactés par la crise énergétique et par les surcoûts résultant de l'augmentation des tarifs des fluides, en 2022 et en 2023.

Selon les estimations menées parallèlement par le ministère de l'enseignement supérieur et par France Universités, **le surcoût en 2022 pour les opérateurs du programme 150 par rapport à l'année 2021 serait estimé à plus de 100 millions d'euros**, soit une augmentation de 40 à 50 % des dépenses liées aux fluides.

Pour 2023, l'estimation des coûts reste difficile en l'absence de chiffres consolidés pour l'année 2022 et d'une forte variabilité des tarifs à venir. Les prévisions sont donc encore incertaines, mais laissent entrevoir **un surcoût énergétique de l'ordre de 500 millions d'euros par rapport à l'année 2021**.

De vives inquiétudes ont été exprimées par les établissements d'enseignement supérieur et de recherche dès le mois de mai 2022, l'ensemble de ces estimations faisant craindre une dégradation importante de leur situation financière dans l'hypothèse où aucun soutien ne serait apporté par l'État. **Dès l'été 2022, la ministre de l'enseignement supérieur s'était montrée rassurante, en invitant les universités à faire confiance à l'État et à ne pas suspendre leurs campagnes de recrutement ni leurs projets d'investissement en cours, et encore moins à prendre des mesures de fermeture des campus affectant la bonne tenue des enseignements.**

Le rapporteur spécial a également écouté les craintes des opérateurs face à la hausse très importante de coûts de l'énergie et travaillé avec le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche à l'élaboration de mécanismes de compensation susceptibles de réduire la charge de cette augmentation pour leurs budgets.

2. Des mécanismes de compensation des surcoûts énergétiques ont été élaborés par le Gouvernement pour 2022 et 2023

La difficulté principale rencontrée par le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour construire des mécanismes pertinents de soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche face aux coûts de l'énergie résidait dans **l'incapacité à établir de manière précise et certaine le montant des surcoûts en 2022 et en 2023**. C'est la raison pour laquelle l'annonce des différents dispositifs de compensation n'est intervenue qu'au mois d'octobre 2022.

En premier lieu, la ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a annoncé, le 27 octobre 2022, **la mise en place d'un fonds de compensation de 275 millions d'euros** pour aider tous les opérateurs relevant des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* (200 millions d'euros), 231 *Vie étudiante* (20 millions d'euros), et 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (55 millions d'euros). Cette enveloppe est ouverte sur la mission

Recherche et enseignement supérieur par le projet de loi de finances rectificative (PLFR) déposé devant l'Assemblée nationale le 2 novembre 2022.

Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, les crédits alloués à ce fonds de compensation seront distribués **selon deux enveloppes distinctes**. D'une part, tous les établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche bénéficieront d'une **aide générale versée au prorata des surcoûts constatés**. D'autre part, chaque établissement pourra recevoir une **aide particulière, dont le montant sera calculé en tenant compte de différents facteurs** : le montant total des surcoûts constatés, le poids des dépenses énergétiques dans le budget de l'établissement, et les réserves financières mobilisables par l'établissement. Le soutien ainsi apporté doit permettre d'absorber une partie des surcoûts constatés en 2022, mais aussi de renforcer la trésorerie des opérateurs avant le début de l'année 2023, leur permettant d'aborder cette nouvelle année budgétaire de manière plus sereine. Le montant du fonds de compensation de 275 millions d'euros est supérieur au montant des surcoûts énergétiques estimés pour l'année 2022, ce qui permettra également de compenser une partie des surcoûts énergétiques de l'année 2023.

Les fonds de roulement disponibles des universités seront également mis à contribution, en parallèle du fonds de compensation inscrit en PLFR. En effet, dès le mois de septembre 2022, la ministre de l'enseignement supérieur avait annoncé que **les réserves financières des universités devraient être mobilisées, en raison du caractère exceptionnel de la crise énergétique actuelle**. Néanmoins, les fonds de roulement des universités sont en réalité en grande partie indisponibles en raison de règles de bonne gestion qui leur imposent de maintenir une trésorerie suffisante pour rémunérer leurs agents, mais aussi en raison du fléchage budgétaire de ces crédits vers des projets d'investissement. Dès lors, le fonds de compensation annoncé par la ministre intervient donc pour **protéger les réserves financières des universités, tout en exigeant une contribution de leur part à l'effort budgétaire rendu nécessaire par les tensions actuelles sur les coûts de l'énergie, via la mobilisation d'une partie de leurs fonds de roulement**.

Le rapporteur spécial se satisfait de la création de ce fonds de compensation des surcoûts énergétiques à l'attention des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, qui constitue une **solution équilibrée aux difficultés financières générées par l'augmentation des tarifs de l'énergie en 2022 et en 2023**.

En second lieu les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en tant qu'établissements publics, **seront concernés par « l'amortisseur électricité » annoncé par la Première ministre le 27 octobre 2022**.

En amont de l'examen par l'Assemblée nationale en séance publique de la mission *Écologie, développement et mobilités durables*, le Gouvernement a déposé un **amendement qui rehausse de 3 milliards d'euros les crédits alloués au programme 345 Service public de l'énergie afin de financer cet « amortisseur électricité »**. Concrètement, l'État prendra en charge **50 % du surcoût au-delà**

d'un prix de référence de 325 euros par mégawattheures. La baisse du prix apparaîtra directement sur la facture, et une compensation financière sera versée par l'État aux fournisseurs d'énergie, via les charges de service public de l'énergie.

Ce soutien de l'État devrait **contribuer à réduire considérablement l'impact budgétaire des surcoûts énergétiques pour les opérateurs relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche en 2023.**

Par ailleurs, la ministre a également affirmé qu'en cas de progression trop importante des surcoûts en 2023, **la réserve de précaution prévue en loi de finances initiale pourrait être mobilisée en fin de gestion 2023.** Le rapporteur spécial se satisfait de ces annonces qui doivent contribuer à rassurer les établissements sur le soutien dont ils bénéficient de la part du ministère.

3. La crise énergétique actuelle démontre l'enjeu majeur que représente la rénovation du patrimoine immobilier des opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur

Le 11 octobre 2022, la Cour des comptes a publié un rapport consacré à l'immobilier universitaire ⁽¹⁾. Elle y relève que **le patrimoine immobilier est le second poste budgétaire des universités, après la masse salariale.** La gestion de ce parc immobilier constitue également un enjeu majeur pour l'État, puisqu'il reste propriétaire de 82 % des biens immobiliers universitaires.

La Cour des comptes note que l'État et les universités doivent faire face à **la nécessité de rénover ce patrimoine, dont un tiers est dans un état peu ou pas satisfaisant, et qui ne répond que rarement aux exigences de sobriété énergétique.** La Cour souligne que **la performance énergétique d'ensemble est médiocre.** Selon le rapport, le ministère chargé de l'enseignement supérieur estime à 7 milliards d'euros le coût des réhabilitations du patrimoine universitaire ; France Universités chiffre ce besoin d'investissement à 15 milliards d'euros.

L'enjeu que représente l'immobilier universitaire est particulièrement visible aujourd'hui, du fait de la crise énergétique. La remise en état de ce patrimoine est un enjeu identifié de longue date par le Gouvernement, qui fait l'objet d'investissements importants depuis plusieurs années.

Ces investissements sont en grande partie supportés par les contrats de plan État-régions 2015-2021 et 2021-2027. **Un milliard d'euros sont ainsi prévus par les CPER 2021-2027.** En 2023, cela représentera **159 millions d'euros en AE et 151 millions d'euros en CP.**

Hors CPER, l'opération financière relative au Campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris-Nord bénéficie d'un niveau important de dépenses d'investissement : **328,88 millions d'euros en AE et 13,18 millions**

(1) Cour des comptes, « L'immobilier universitaire », 11 octobre 2022.

d'euros en CP sont inscrits au PLF 2023, pour un montant total du projet qui s'élève à un milliard d'euros.

Le plan France relance a par ailleurs fortement contribué à la rénovation énergétique du bâti universitaire. **Les établissements d'enseignement supérieur ont ainsi bénéficié de plus d'1,2 milliard d'euros d'investissement depuis 2020.**

Le rapporteur spécial se félicite de la poursuite d'investissements conséquents en faveur de la rénovation du bâti universitaire. Il insiste sur la nécessité de réaliser une transition écologique et énergétique rapide de ce patrimoine immobilier, afin de garantir un meilleur accueil des étudiants et des personnels du ministère, mais aussi de réduire l'impact des dépenses énergétiques dans les budgets des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

II. LE PROGRAMME 231 : LES EFFORTS SE POURSUIVENT EN FAVEUR DE LA VIE ÉTUDIANTE

Le programme 231 *Vie étudiante*, finance l'action sociale en faveur des étudiants (bourses sur critères sociaux ; logements et repas fournis par le réseau des œuvres universitaires et scolaires), les actions en faveur de la santé des étudiants et les activités culturelles et sportives sur les campus.

En 2023, les crédits alloués au programme 231 s'établissent à **3,1 milliards d'euros en AE et en CP**, en progression de 47 millions d'euros en AE (+ 1,54 %) et de 50 millions d'euros en CP (+ 1,63 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 231 EN 2023 PAR RAPPORT À 2022

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)	LFI 2022	PLF 2023	Évolution (en %)
01 – Aides directes	2 534,89	2 541,58	+ 0,26%	2 534,89	2 541,58	+ 0,26%
02 – Aides indirectes	380,93	407,15	+ 6,88%	371,90	400,93	+ 7,81%
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	72,29	80,56	+ 11,44%	72,29	80,56	+ 11,44%
04 – Pilotage et animation du programme	100,89	107,13	+ 6,18%	100,89	107,13	+ 6,18%
231 – Vie étudiante	3 088,99	3 136,41	+ 1,54%	3 079,96	3 130,19	+ 1,63%

Source : PAP 2023.

La progression du budget observée en 2023 s'explique principalement par :

– le financement de **mesures de revalorisation des personnels œuvrant pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires**, à hauteur de **28,8 millions d'euros** ;

– des **mesures supplémentaires en faveur de la qualité de vie étudiante**, pour **17,3 millions d'euros** : renforcement des aides à la mobilité, repas à 1 euro pour les étudiants boursiers ou en grave difficulté financière, amélioration de la qualité des produits servis au sein des structures de restauration des CROUS, accueil des étudiants en situation de handicap.

A. LE GOUVERNEMENT CONTINUE D'AGIR POUR PROTÉGER LE POUVOIR D'ACHAT DES ÉTUDIANTS

Dans le contexte de la crise sanitaire, le Gouvernement a créé de nombreux dispositifs de soutien aux étudiants les plus précaires, afin de préserver leur pouvoir d'achat. Ces dispositifs ont concerné les principaux postes de dépenses des étudiants : le logement, la restauration, l'équipement numérique, l'hygiène. Les pertes de revenus ou de pouvoir d'achat ont été prises en compte et des aides exceptionnelles ont été accordés pour soutenir les étudiants confrontés à des difficultés financières graves. **Ces mécanismes de soutien sont maintenus, voire renforcés, à compter de la rentrée 2022.**

1. Le budget alloué aux aides directes aux étudiants augmente sous l'effet de la revalorisation des bourses sur critères sociaux

Les étudiants peuvent bénéficier de différents dispositifs d'aides sociales dont l'objectif est d'améliorer leurs conditions de réussite, surtout pour les étudiants issus de familles défavorisées et des classes moyennes, en réduisant la nécessité pour ces jeunes de travailler en parallèle de leurs études. Le budget alloué aux aides directes, qui est porté par l'action 1 *Aides directes* du programme 231, s'élève en 2023 à **2,54 milliards d'euros en AE et en CP.**

• **Les bourses sur critères sociaux** sont attribuées en fonction des ressources et des charges des parents des étudiants et de l'éloignement entre le domicile parental et le lieu d'études.

Pour soutenir le pouvoir d'achat face à l'inflation, **le Gouvernement a décidé la revalorisation des bourses sur critères sociaux à hauteur de 4 % à partir de la rentrée universitaire 2022** ⁽¹⁾. Cette revalorisation se traduit par une augmentation du montant des bourses jusqu'à 229 euros sur l'année universitaire pour l'échelon 7, et représente un **effort financier de 85 millions d'euros en 2023,**

(1) *Arrêté du 18 juillet 2022 relatif aux taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche pour l'année universitaire 2022-2023.*

financé grâce au redéploiement des crédits non consommés en 2022 en raison de la surestimation du nombre de boursiers en loi de finances initiale pour 2022.

Le budget total alloué au financement des bourses sur critères sociaux s'élève à 2,33 milliards d'euros en 2023, pour un nombre prévisionnel de bénéficiaires en 2022-2023 de 731 952 étudiants.

Par ailleurs, les étudiants boursiers ou non boursiers qui rencontrent ponctuellement de graves difficultés financières peuvent bénéficier d'une aide spécifique ponctuelle, voire d'une allocation annuelle en cas de difficultés pérennes.

• Les bourses sur critères sociaux peuvent être complétées par **d'autres aides directes** :

– **l'aide au mérite**, pour les étudiants boursiers ayant obtenu une mention « très bien » au baccalauréat ;

– **l'aide à la mobilité Parcoursup**, destinée aux futurs étudiants, peut être accordée aux bacheliers bénéficiaires d'une bourse nationale de lycée souhaitant suivre une formation dans un établissement hors de leur académie de résidence, ou à l'intérieur de celle-ci, si l'aide permet, compte tenu de la situation du candidat, de faciliter la mobilité ;

– **l'aide à la mobilité master**, qui s'adresse aux étudiants boursiers s'inscrivant en première année de master dans une région académique différente de celle dans laquelle ils ont obtenu leur diplôme de licence l'année précédente ;

– **l'aide à la mobilité internationale**, pour les boursiers souhaitant suivre une formation supérieure à l'étranger dans le cadre d'un programme d'échanges ou effectuer un stage international dans le cadre de leur cursus.

En 2023, ce sont **3 millions d'euros supplémentaires qui viennent financer ces aides complémentaires**.

Le budget alloué en 2023 aux différentes aides directes est présenté dans le tableau ci-dessous.

BUDGET ALLOUÉ EN 2023 AUX DIFFÉRENTES AIDES DIRECTES AUX ÉTUDIANTS

	Crédits inscrits au PLF 2023 (en millions d'euros)	Nombre de bénéficiaires prévisionnels en 2022-2023
Bourses sur critères sociaux (BCS)	2 355,2	731 952
Aides au mérite	42,8	47 000
Aides spécifiques	48,8	–
Aide à la mobilité Parcoursup	10	20 000
Aide à la mobilité master	7,2	7 200
Aide à la mobilité internationale	28,9	72 250 mensualités

Source : MESR.

Le rapporteur spécial souhaite rappeler qu’au-delà des bourses sur critères sociaux, les étudiants ont également bénéficié des mesures générales de protection du pouvoir d’achat décidées par le Gouvernement, à l’image du chèque énergie, de l’indemnité inflation ou du bouclier tarifaire.

2. Les dispositifs d’aides indirectes aux étudiants sont maintenus en 2023

L’action 2 *Aides indirectes* du programme 231 recouvre les activités d’hébergement et de restauration au bénéfice des étudiants, et gérées par le réseau des œuvres universitaires et scolaires. **En 2023, les crédits alloués à cette action s’élèvent à 407 millions d’euros en AE et 401 millions d’euros en CP.**

- La **restauration universitaire** vise à proposer des repas équilibrés aux étudiants à prix réduit. Elle s’adresse à l’ensemble des étudiants, auxquels un tarif social de 3,30 euros par repas s’applique, quelles que soient leurs ressources. Par ailleurs, dans le contexte de la crise sanitaire, la décision de proposer des repas à 1 euro pour les étudiants boursiers ou précaires avait été prise par le Gouvernement. **Pour préserver le pouvoir d’achat de ces étudiants fragiles financièrement face à l’inflation, il a été décidé de maintenir le dispositif des repas à 1 euro pour l’année universitaire 2022-2023.**

- Des **logements étudiants** sont proposés par les CROUS aux étudiants afin de permettre au plus grand nombre d’étudiants qui en font la demande d’accéder à un hébergement de qualité, et à moindre coût. **Les loyers des résidences universitaires gérées par les CROUS n’ont pas augmenté depuis l’année 2018-2019. Leur non-indexation sur l’inflation se poursuit pour l’année 2022-2023.**

Le rapporteur spécial se félicite du maintien de dispositifs ciblés vers les étudiants les plus précaires, pour lesquels le contexte inflationniste actuel génère des difficultés financières réelles.

B. DES MOYENS INÉDITS EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS EN SITUATION DE HANDICAP

L’accès à l’enseignement supérieur pour les personnes en situation de handicap est un enjeu majeur pour l’amélioration de leur niveau de qualification et pour leur inclusion dans l’emploi et la société. **Depuis 2017, le ministère de l’enseignement supérieur et de la recherche a renforcé sa politique inclusive grâce à une meilleure prise en compte des besoins particuliers des étudiants en situation de handicap.**

La loi ORE a permis, dans le cadre de la réforme Parcoursup, de faciliter l’accès des lycéens en situation de handicap aux formations du supérieur grâce à la **désignation d’interlocuteurs spécialisés dans chaque formation et à une meilleure information sur la politique inclusive menée par chaque établissement.**

L'intégration et la réussite des étudiants handicapés passent également par la mise en œuvre de **moyens visant à leur garantir les meilleures conditions d'accueil, avec la mise en accessibilité des locaux, ainsi qu'un suivi personnalisé**. Concernant l'accessibilité pédagogique, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche alloue chaque année une dotation aux établissements pour financer la mise en place d'aides humaines et techniques pour les étudiants en situation de handicap. **Cette enveloppe est doublée, passant de 7,5 millions d'euros en 2022 à 15 millions d'euros en 2023.**

Par ailleurs, le statut d'étudiant en situation de handicap accorde une **priorité sur les logements étudiants disponibles dans toute l'offre gérée par les CROUS, soit 9 530 places pour les personnes à mobilité réduite**. Le rapporteur spécial regrette que ce dispositif soit insuffisamment demandé par les étudiants concernés.

C. LE RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES ET SCOLAIRES DOIT TOUJOURS FAIRE L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires est composé du centre national des œuvres universitaires et scolaires (le CNOUS) et de 26 centres régionaux (les CROUS). Le CNOUS pilote, anime, coordonne et contrôle la gestion du réseau des CROUS. **Sa mission est d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants.**

Au niveau régional, les CROUS agissent dans cinq domaines :

- **l'instruction des demandes de bourses** sur critères sociaux et des demandes d'autres aides financières et spécifiques ;
- **l'action sociale**, par l'accès des étudiants à des assistants sociaux ;
- **l'hébergement des étudiants**, au travers d'un parc de plus de 175 000 logements ;
- la **restauration universitaire**, qui constitue une mission de service public et un enjeu de santé publique, en proposant un repas complet et équilibré à tous les étudiants, à tarif social ;
- **l'action culturelle, le soutien aux initiatives étudiantes et le développement de la vie de campus**, grâce aux financements apportés par la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), qui s'élèvent à 22,5 millions d'euros pour l'année 2022-2023.

1. La situation financière des CROUS a été fragilisée par la crise sanitaire

D'un point de vue financier, le réseau des œuvres universitaires et scolaires a été **particulièrement affecté par le contexte sanitaire dégradé, qui a impacté son modèle économique.**

● La crise sanitaire a entraîné, en mars 2020, la **fermeture de l'ensemble des structures de restauration du réseau dès le début du confinement et le départ de 65 % des étudiants logés dans les résidences des CROUS**. Ces deux phénomènes ont entraîné des **pertes d'exploitation conséquentes** pour le réseau des œuvres.

À la rentrée 2020-2021, le contexte sanitaire est resté dégradé : le développement de l'enseignement à distance a entraîné une **présence moins importante des étudiants sur les campus**, et les consignes sanitaires ont limité la capacité d'accueil des structures de restauration. Le second confinement de la population déclaré à l'automne 2020 a entraîné une **nouvelle interruption de la restauration assise et le déploiement, lorsque c'était possible, de la vente à emporter**, avec des coûts supplémentaires pour les CROUS, associés aux emballages jetables.

En 2021, le protocole sanitaire strict en matière de restauration a conduit à la **fermeture de la moitié des structures de restauration** entre les mois de février et mai. À partir de mai 2021, l'activité de restauration assise a pu reprendre dans le respect des règles applicables à la restauration collective.

En parallèle, le Gouvernement a décidé de la mise en œuvre, à compter du 1^{er} septembre 2020, du **repas à 1 euro pour tous les étudiants boursiers**. Pour lutter contre la précarité étudiante, le bénéfice de cette mesure avait été **étendu aux étudiants non boursiers entre les mois de janvier et août 2021**. Depuis la rentrée 2021, cette mesure a été **à nouveau ciblée sur les étudiants boursiers et sur les étudiants non boursiers en situation de précarité**.

● En 2020, les pertes d'exploitation du réseau des CROUS et les dépenses supplémentaires liées à la crise sanitaire **se sont élevées à 155,6 millions d'euros**. Le soutien financier apporté par l'État a permis d'atténuer l'impact de la situation sanitaire sur les comptes financiers du réseau, grâce à une **majoration de la subvention pour charges de service public du réseau de 100 millions d'euros, dont 80 millions d'euros en 2020 et 20 millions d'euros en 2021**. Sept CROUS ont par ailleurs dû réaliser un prélèvement sur leur fonds de roulement pour un montant total de 23,9 millions d'euros.

En 2021, le réseau a continué à connaître des baisses de recettes, à hauteur de **42 millions d'euros**, et un accroissement de certaines charges, résultant notamment des consommables nécessaires à la vente à emporter (8 millions d'euros). **Aucun abondement destiné à couvrir les pertes de chiffres d'affaires de l'activité de restauration n'a été adopté en loi de finances rectificative**. Le CNOUS a pallié l'impact de la crise sanitaire par des redéploiements de crédits internes au réseau vers les CROUS qui étaient les plus en difficulté. En cours d'exécution 2021, huit CROUS ont effectué un prélèvement sur leur fonds de roulement comptable, pour un montant de 16,9 millions d'euros.

2. Le projet de loi de finances 2023 répond aux surcoûts auxquels le réseau doit faire face

En 2022 et en 2023, le réseau des œuvres universitaires et scolaires doit faire face à différents surcoûts ou dépenses supplémentaires qui n'avaient pas été envisagés en loi de finances initiale pour 2022. Le présent projet de loi de finances tient compte de cette augmentation des charges du réseau : **la subvention pour charges de service public (SCSP) progresse de 35,6 millions d'euros par rapport à 2022 et s'élève ainsi à 445,9 millions d'euros en AE et en CP en 2023.**

• Pour l'essentiel (28,8 millions d'euros), l'augmentation de la SCSP allouée au réseau des œuvres résulte de **mesures de revalorisation des personnels des CROUS**, intervenues en 2022 et produisant des effets en 2023 :

– **l'augmentation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique** conduit à une progression de 15 millions d'euros des dépenses de personnel en 2023, après une augmentation de ces dépenses à hauteur de 7 millions d'euros en 2022 ;

– s'y ajoutent **différentes revalorisations indemnitaires des personnels de catégorie A, B et C**, pour un montant total de 6,9 millions d'euros, ainsi que la **revitalisation des dispositions applicables aux personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires (DAPOOUS)**, à hauteur de 2,7 millions d'euros ;

– la **progression en 2022 de l'indice minimum de la fonction publique en raison de la hausse du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC)** conduit également à une augmentation de la subvention pour charges de service public de 2,57 millions d'euros ;

– enfin, **la revalorisation des personnels des services sociaux et des médecins, et l'amélioration du taux de promotion pour les personnels de catégorie B et C** entraînent une augmentation de 0,5 million d'euros.

En 2023, **le schéma d'emplois s'établit à + 40 ETP**, sans rehaussement du plafond d'emplois de 12 724 ETPT, par abattement de la vacance sous plafond constatée. Ce schéma d'emplois positif doit permettre le **recrutement d'assistants sociaux supplémentaires pour accompagner et soutenir les étudiants.**

• La subvention pour charges de service public progresse également sous l'effet d'un **financement supplémentaire de 5,3 millions d'euros en 2023** pour accompagner le réseau dans la mise en œuvre de la loi EGALIM ⁽¹⁾ au sein de ses structures de restauration.

Cette loi prévoit qu'au 1^{er} janvier 2022, les structures de restauration collective proposent au moins **50 % de produits de qualité et durables, dont au moins 20 % de produits biologiques**. Selon les informations communiquées au rapporteur spécial par le CNOUS, **ces objectifs ne sont pas encore atteints en**

(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.

raison des surcoûts liés à cette exigence. Au 1^{er} septembre 2022, la part des produits de qualité et durables atteignait environ 23 % des produits consommés, et la part des produits biologiques seulement 6 %. Le CNOUS a également alerté le rapporteur spécial sur les exigences de la loi « Climat et résilience »⁽¹⁾ qui imposera, à compter de 2024, des approvisionnements en viande 100 % responsables, étiquetés « label rouge ».

Le réseau des CROUS est résolument engagé dans la démarche visant à proposer des produits de qualité et responsables aux étudiants, mais exprime des **difficultés à faire face aux surcoûts générés par l'achat de ces produits, tout en continuant à proposer des repas à tarif social (3,30 euros par repas), voire à tarif très social (1 euro par repas).** Selon les informations fournies par le CNOUS, les surcoûts liés aux exigences des lois EGALIM et « Climat et résilience » devraient s'élever à plus de **17 millions d'euros en 2023.**

● La subvention pour charges de service public du réseau des œuvres **tient compte des pertes d'exploitation que génère le dispositif des repas à 1 euro pour les étudiants boursiers.** Une dotation d'un montant de **51 millions d'euros** est allouée au réseau en 2023 pour compenser le différentiel entre le repas à 1 euro et le repas à tarif social à 3,30 euros. Cette dotation progresse de 1,55 million d'euros en 2023.

Le CNOUS a signalé au rapporteur spécial que le dispositif des repas à 1 euro pour les étudiants boursiers **affecte considérablement son modèle économique.** En effet, pour faire progresser leurs recettes, les CROUS proposent aux étudiants de compléter leur plateau-repas par des aliments supplémentaires (entrée, dessert, fruit, etc.), à prix réduit. Cela a pour effet d'augmenter légèrement le prix du repas de quelques dizaines de centimes tout en maintenant un tarif social, et de générer des recettes d'exploitation supplémentaires chaque année. Or, les étudiants qui bénéficient du repas à 1 euro ont tendance à s'en tenir aux aliments compris dans ce forfait et à ne pas compléter leur plateau par des produits accessoires. L'impact de ce choix, qui peut sembler minime à l'échelle de quelques étudiants, a en réalité pour conséquence de rendre les recettes des structures de restauration beaucoup moins dynamiques.

● Le réseau des œuvres universitaires et scolaires fait également face, en 2022 et en 2023, à **l'augmentation des coûts de l'énergie.**

À l'instar des universités, les CROUS bénéficieront dès 2022 du fonds de soutien exceptionnel aux opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, à hauteur de **20 millions d'euros inscrits au PLFR de fin d'année.** Pour 2023, en tant qu'établissements publics, les CROUS pourront également bénéficier de « l'amortisseur électricité » annoncé par la Première Ministre.

(1) Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets

Le rapporteur spécial se réjouit de constater qu'en 2022 comme en 2023, l'État se tient aux côtés du réseau des œuvres universitaires et scolaires pour l'aider à faire face à la forte augmentation des dépenses énergétiques. Il sera attentif, en 2023, à suivre l'évolution de sa situation.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 21 octobre 2022 à 15 heures, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur.

L'enregistrement audiovisuel de cette réunion est disponible sur le site de l'Assemblée nationale.

Le compte rendu est consultable en ligne.

*Après avoir examiné les amendements de crédits et **adopté l'amendement II-CF1054 (amendement II-1506)**, la commission a, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, adopté les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieurs ainsi **modifiés**.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'enseignement supérieur :

– Mme Sylvie Retailleau, ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche

Table ronde sur le thème de la réforme du premier cycle des études de santé :

Conférence des doyens des universités de médecine

– M. Professeur Didier Samuel, président ;

France universités – Commission des questions de santé *

– M. Manuel Tunon de Lara, président

– M Kevin Neuville, conseiller relations institutionnelles et parlementaires.

Conférence des Directeurs généraux de CHU

– M. Galy, directeur général des Hôpitaux universitaires de Strasbourg.

Fédération des Associations Générales Étudiantes (FAGE)

– M. Etienne Matignon, président ;

– Mme Miryam Bercher, vice-présidente en charge des affaires académiques.

Union nationale des étudiants de France (UNEF)

– Mme Imane Ouelhadj, présidente

Table ronde de syndicats de personnels :

SNESUP-FSU

– M. Hervé Christofol, membre du bureau national

– M. Philippe Aubry, secrétaire général adjoint

UNSA :

– M. Alain Favennec, secrétaire général adjoint du SNPTES-UNSA

– M. Jean-Pascal Simon, Secrétaire général de SupRecherche-UNSA

SGEN-CFDT

– M. Christophe Bonnet, secrétaire national

– **M. Jérôme Teillard**, inspecteur général de l'éducation, du sport et de la recherche, chef de projet « *Réforme de l'accès à l'enseignement supérieur – Parcoursup* ».

Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS)

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

France Universités *

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

Conférence des Grandes écoles (CGE) *

- M. Hugues Brunet, directeur général,
- M. Maxime Vesselinoff, directeur conseil,
- Mme Julie Fraisse (Rivington), consultante,
- M. Marc Sagot, chargé des relations institutionnelles.

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

- Mme Anne-Sophie Barthez, directrice générale,
- Mme Laure Vagner-Shaw, directrice adjointe, cheffe de service de la stratégie des formations et de la vie étudiante,
- M. Philippe Burdet, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur,
- M. Géraud de Marcillac, chef du service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier,
- Mme Laurence Lefèvre, sous-directrice à la réussite et à la vie étudiante.

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