

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

SOMMAIRE

—

Pages

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2022	4
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i>	4
B. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i>	7
II. L'EFFET DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'AUGMENTATION DES COÛTS DE L'ÉNERGIE SUR LES MOYENS DES OPÉRATEURS DES PROGRAMMES 150 ET 231	10

Les crédits alloués à l’enseignement supérieur en France sont regroupés dans deux programmes au sein de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) : le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, qui finance la formation continue en licence, en master et en doctorat à l’université et dans les établissements publics et privés d’enseignement supérieur, et le programme 230 *Vie étudiante*, qui finance l’action sociale en faveur des étudiants (bourses sur critères sociaux, logements et restauration étudiante) notamment par le réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé d’un centre national (CNOUS) et de centres régionaux (CROUS).

Le budget de l’enseignement supérieur s’élevait, en loi de finances initiale pour 2022, à **hauteur de 17,25 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et de 17,32 milliards d’euros en crédits de paiement (CP)**, soit près de 59 % des crédits alloués à la MIREs (29 milliards d’euros). À la fin de l’année 2022, les crédits consommés au titre du financement de l’enseignement supérieur s’élèvent à **17,23 milliards d’euros en AE et à 17,28 milliards d’euros en CP**. Le budget alloué à l’enseignement supérieur a été consommé de manière très satisfaisante en 2022, conformément à l’autorisation budgétaire votée par le Parlement, avec des taux de consommation des crédits qui s’établissent à 99,87 % pour les AE et à 99,78 % pour les CP.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS ALLOUÉS À L’ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d’euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	Exécution 2022	Taux de consommation	LFI 2022	Exécution 2022	Taux de consommation
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	14 165,22	14 267,46	100,72 %	14 237,27	14 325,57	100,62 %
P230 Vie étudiante	3 089,99	2 964,98	95,95 %	3 081,16	2 955,17	95,91 %
Total Enseignement supérieur	17 255,21	17 232,45	99,87 %	17 318,43	17 280,73	99,78 %
Total MIREs	29 421,75	29 369,43	99,82 %	29 431,29	29 429,22	99,99 %

Source : RAP 2022.

Le présent projet de loi de règlement procède à **l’annulation de 47,9 millions d’euros en AE et de 49 millions d’euros en CP**, après que

212,6 millions d'euros en AE et 237,7 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023 ⁽¹⁾.

SORT DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits non consommés en 2022	260,49	286,74
Crédits reportés de 2022 vers 2023	212,60	237,72
Crédits annulés par le projet de loi de règlement 2022	47,89	49,02

Source : Commission des finances d'après PLR 2022 et arrêtés portant report des crédits.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2022

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* était doté, en LFI 2022, de **14 165 millions d'euros AE** et de **14 237 millions d'euros en CP**.

(1) Arrêtés du 1^{er} février 2023 et du 1^{er} mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 1^{er} février 2022 portant report de crédits de fonds de concours.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision 2022	Exécution 2022	Taux de consommation	Prévision 2022	Exécution 2022	Taux de consommation
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	3 708,90	3 794,49	102,31 %	3 708,90	3 794,50	102,31 %
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 539,19	2 576,25	101,46 %	2 539,19	2 576,55	101,47 %
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	401,89	445,94	110,96 %	401,89	445,94	110,96 %
04 – Établissements d'enseignement privés	93,90	92,44	98,45 %	93,90	92,44	98,45 %
05 – Bibliothèques et documentation	461,21	476,88	103,40 %	461,21	476,88	103,40 %
13 – Diffusion des savoirs et musées	128,89	137,15	106,40 %	128,89	137,15	106,40 %
14 – Immobilier	1 149,93	1 106,58	96,23 %	1 221,99	1 167,20	95,52 %
15 – Pilotage et support du programme	1 626,65	1 701,64	104,61 %	1 626,65	1 698,82	104,44 %
17 – Recherche	4 054,66	3 936,09	97,08 %	4 054,66	3 936,09	97,08 %
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	14 165,22	14 267,46	100,72 %	14 237,27	14 325,57	100,62 %

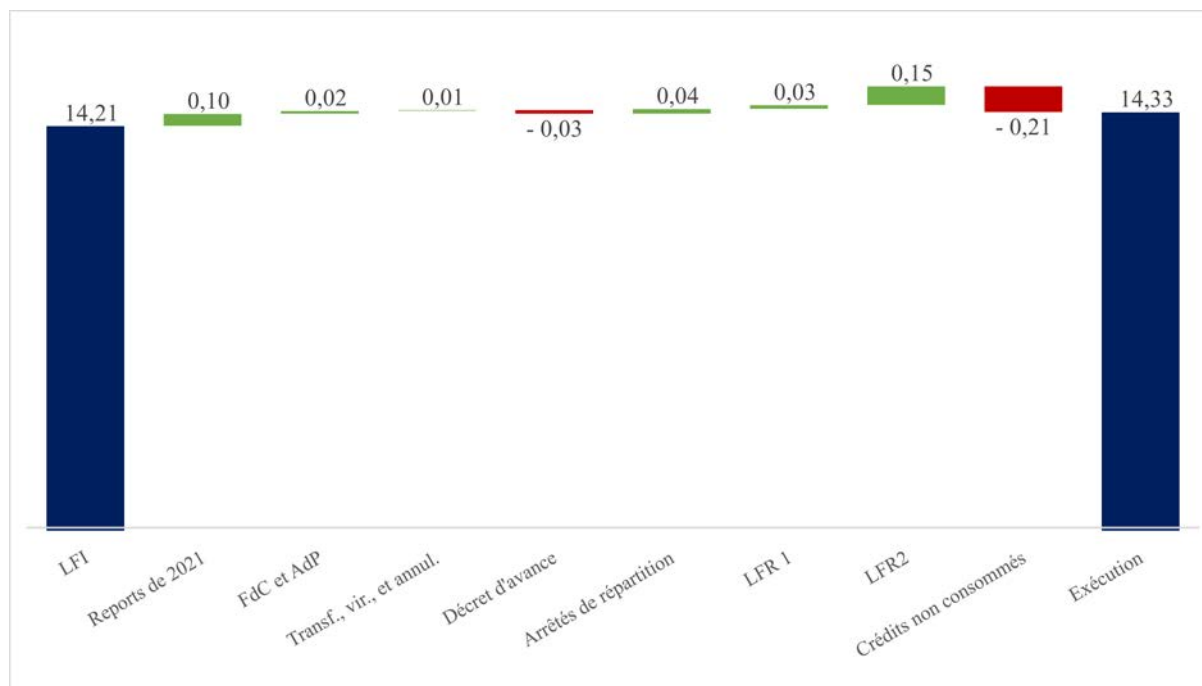
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **14 267 millions d'euros en AE et 14 326 millions d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux de consommation de 100,72 % en AE et de 100,62 % en CP, par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* a connu, en 2022, plusieurs mouvements de crédits. Le solde des ouvertures et annulations sur le programme s'élève à **298,5 millions d'euros en AE et à 319,9 millions d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2022 est de **14 457 millions d'euros en AE et de 14 533 millions d'euros en CP**.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2022

CP, en milliards d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

- Le programme 150 a bénéficié de **79,4 millions d'euros en AE et de 97,9 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022. Ces reports concernent principalement des opérations immobilières.

- **18,4 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 150. Il s'agit, pour l'essentiel, de fonds de concours immobiliers visant à l'aménagement et à la construction de locaux universitaires, et du fonds de concours permettant la participation de Santé publique France à la lutte contre la covid-19.

- Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus sur le programme 150 en 2022. **Leur solde s'élève à 6,9 millions d'euros en AE et à 6,2 millions d'euros en CP.** Leurs objets sont divers. Les plus importants d'entre eux concernent, pour les mouvements entrants, le financement des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ) et le financement des examens de certification en langue anglaise, et pour les mouvements sortants, le financement de la « prime inflation » sur d'autres programmes de la MIREs.

- Le décret d'avance du 7 avril 2022 ⁽¹⁾ a entraîné **l'annulation de 30 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 150** afin de financer les dépenses urgentes liées à la guerre en Ukraine dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Ces crédits ont été annulés sur la réserve de précaution du programme.

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

- **L'arrêté de répartition du 25 octobre 2022** ⁽¹⁾ a autorisé le transfert de **39,84 millions d'euros en AE et en CP** du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* de la mission *Crédits non répartis* pour couvrir diverses mesures générales et catégorielles, à l'exception de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2022 ⁽²⁾.

- Les crédits du programme 150 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) ⁽³⁾ et du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2) ⁽⁴⁾.

La LFR 1 a ouvert **30 millions d'euros en AE et en CP afin de reconstituer la réserve de précaution du programme.**

La LFR 2 a procédé à **l'ouverture de 153,85 millions d'euros en AE et de 151,67 millions d'euros en CP** en fin de gestion afin de contribuer au fonds exceptionnel de soutien des opérateurs qui se trouvent en difficulté financière en 2022 ou 2023 en raison de la hausse des coûts de l'énergie (voir II.). Cette enveloppe visant à prendre en charge une partie des factures énergétiques a été complétée par le **dégel total de la réserve de précaution du programme** (62,4 millions d'euros en AE et 64,6 millions d'euros en CP), qui a également permis de financer la prolongation des contrats doctoraux, postdoctoraux, et des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (23,2 millions d'euros).

B. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

Le programme 231 *Vie étudiante* était doté, en loi de finances initiale pour 2022, de **3 090 millions d'euros en AE et de 3 081 millions d'euros en CP.**

(1) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits.

(2) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(4) Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 230

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision 2022	Exécution 2022	Taux de consommation	Prévision 2022	Exécution 2022	Taux de consommation
01 – Aides directes	2 535,39	2 393,62	94,41 %	2 535,39	2 392,25	94,35 %
02 – Aides indirectes	381,43	387,04	101,47 %	372,60	379,74	101,92 %
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	72,29	81,08	112,16 %	72,29	79,94	110,58 %
04 – Pilotage et animation du programme	100,89	103,24	102,33 %	100,89	103,24	102,33 %
P231 Vie étudiante	3 089,99	2 964,98	95,95 %	3 081,16	2 955,17	95,91 %

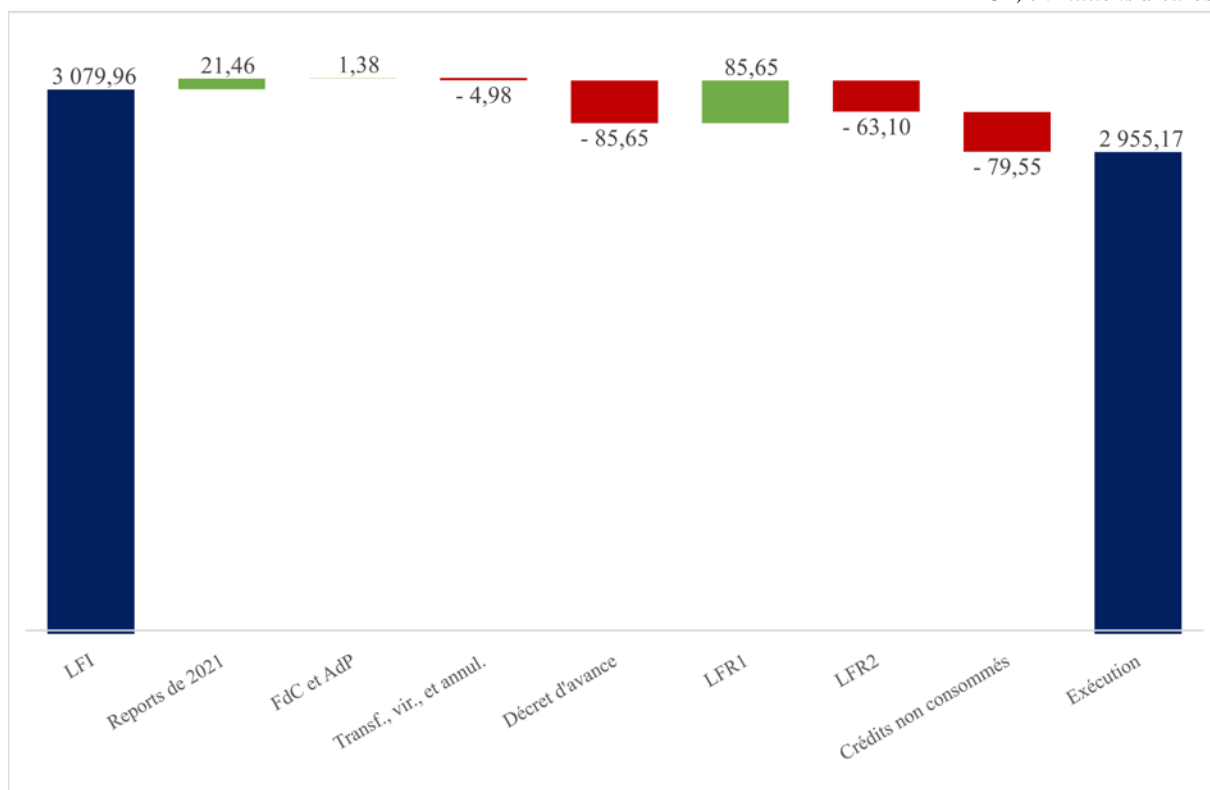
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **2 965 millions d'euros en AE et 2 955 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 231**, soit un taux d'exécution des crédits s'élevant à 95,95 % en AE et à 95,91 % en CP par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

En 2022, le programme 231 *Vie étudiante* a connu plusieurs mouvements de crédits qui ont porté le total des crédits disponibles en cours d'année à **3 034,2 millions d'euros en AE et à 3 034,7 millions d'euros en CP**. Le solde des ouvertures et annulations sur le programme s'établit à **54,75 millions d'euros en AE et à 45,24 millions d'euros en CP**.

DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION 2022

CP, en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

- Le programme 230 *Vie étudiante* a bénéficié de **13 millions d'euros en AE et de 21,5 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022. Ces reports ont concerné des opérations immobilières, des crédits issus des contrats de plan État-région (CPER) demeurés disponibles, des crédits alloués au titre de l'« indemnité inflation » de 100 euros dont la totalité n'avait pas pu être versée en 2021 ainsi que des crédits destinés au financement du dispositif des cordées de la réussite.

- **0,5 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 231 en 2022. Ces derniers concernent le remboursement de prêts d'honneur et des crédits ouverts au titre du CPER Logement.

- Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus sur le programme 231 en 2022, pour un **solde négatif de 5 millions d'euros en AE et en CP**. Le mouvement entrant le plus important concerne le financement de la convergence indemnitaire interministérielle en faveur des personnels administratifs de catégorie A et B et de l'« indemnité inflation » pour le personnel du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Le mouvement sortant le plus conséquent porte sur le financement de la certification en langue anglaise des étudiants.

- Le décret d’avance du 7 avril 2022 ⁽¹⁾ a entraîné **l’annulation de près de 86 millions d’euros en AE et en CP sur le programme 231** afin de financer les dépenses urgentes liées à la guerre en Ukraine dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Ces crédits ont été annulés sur la réserve de précaution du programme.

- Les crédits du programme 231 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) ⁽²⁾ et du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2) ⁽³⁾.

La LFR 1 a rétabli les crédits annulés par le décret d’avance à hauteur de **86 millions d’euros** afin de reconstituer la réserve de précaution du programme.

La LFR 2 a procédé à **l’annulation de 63 millions d’euros en AE et en CP, correspondant au solde des crédits mis en réserve et n’ayant pas fait l’objet d’un dégel en fin de gestion.**

En effet, la réserve de précaution du programme 231 *Vie étudiante* s’élevait, en 2022, à 131,8 millions d’euros en AE et à 131,7 millions d’euros en CP. Cette réserve incluait un « **surgel** » de **20 millions d’euros** dans l’attente de la décision de prorogation du dispositif des repas à 1 euro au sein des CROUS pour les étudiants boursiers mis en place lors de la crise sanitaire.

En fin de gestion, **68,5 millions d’euros en AE et en CP ont été « dégelés » par la LFR 2** afin de financer, outre la compensation aux CROUS des repas à 1 euro, le fonds exceptionnel de soutien des opérateurs qui se trouvent en difficulté financière en 2022 ou 2023 en raison de la hausse des coûts de l’énergie (voir II.) à hauteur de 20 millions d’euros, des mesures salariales au sein du réseau des œuvres universitaires et scolaires (12,1 millions d’euros), l’accompagnement des étudiants en situation de handicap (7,2 millions d’euros), les surcoûts liés à l’application de la loi pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous ⁽⁴⁾, dite loi « EGALIM » (3 millions d’euros), ou encore des aides spécifiques aux étudiants (2 millions d’euros).

II. L’EFFET DE LA REVALORISATION DU POINT D’INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L’AUGMENTATION DES COÛTS DE L’ÉNERGIE SUR LES MOYENS DES OPÉRATEURS DES PROGRAMMES 150 ET 231

La MIREs se caractérise par un nombre très important d’opérateurs puisqu’elle en regroupe 223, soit plus de la moitié des opérateurs de l’État. Le

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(4) 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

programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* concentre à lui seul 161 de ces opérateurs, dont 70 établissements universitaires.

Dès lors, en 2022, les surcoûts liés à la hausse des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour la MIREs ont été essentiellement supportés par les opérateurs. Aussi, des craintes avaient émergé au dernier trimestre de l'année 2022, en parallèle de la discussion du projet de loi de finances 2023, sur leur capacité à absorber ces surcoûts budgétaires, malgré des fonds de roulement importants et une trésorerie plutôt confortable.

● **La revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique**, à compter du 1^{er} juillet 2022, n'a pas fait l'objet d'une compensation par l'État au bénéfice des opérateurs du programme 150 pour le second semestre 2022. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, interrogé par le rapporteur spécial, a indiqué ne pas encore disposer du coût exact de la mesure pour les opérateurs concernés, mais les estimations laissent présager un surcoût de 182 millions d'euros pour l'année 2022.

En revanche, la loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾ a organisé la compensation aux opérateurs de la hausse du point d'indice à hauteur de 364,1 millions d'euros sur le programme 150, à partir de l'année 2023 et de manière pérenne pour les années suivantes. L'effort demandé n'a donc porté que sur le second semestre de l'année 2022.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires, seul opérateur du programme 231, a quant à lui bénéficié d'une compensation en gestion de la revalorisation du point d'indice **pour un montant de 7 millions d'euros**.

● **S'agissant de la hausse des prix de l'énergie**, la difficulté principale résidait dans l'impossibilité d'établir avec précision et certitude l'ampleur des surcoûts auxquels les opérateurs allaient devoir faire face en 2022 et en 2023. Il a donc été décidé d'apporter un soutien substantiel de l'État, en fonction du montant des surcoûts constatés par chaque opérateur et de la situation de sa trésorerie.

L'aide de l'État aux opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche repose sur deux dispositifs, tous deux présentés par le Gouvernement le 27 octobre 2022 :

– la mise en place, en LFR 2, d'un **fonds de compensation doté de 275 millions d'euros**, afin d'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 *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (55 millions d'euros) ;

– l'intégration des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en tant qu'établissements publics, dans le **dispositif de « l'amortisseur électricité »**

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

qui garantit la prise en charge par l'État de 50 % du surcoût constaté au-delà d'un prix de référence de 325 euros par mégawattheures, afin de réduire leurs factures d'énergie en 2023.

Toutefois, **moins de la moitié des crédits alloués au fonds de compensation des surcoûts énergétiques ont été consommés en 2022**. 100 millions d'euros ont en effet été versés aux opérateurs du programme 150. Selon les informations recueillies par la Cour des comptes auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *la répartition des 100 millions d'euros aux établissements relevant du programme 150 [...] a été déterminée au regard des seules dépenses énergétiques constatées aux comptes financiers 2021 – sans tenir compte de la situation financière des opérateurs* » ⁽¹⁾.

Le reste des crédits consacrés au fonds de compensation des surcoûts énergétique, soit 175 millions d'euros, a fait l'objet d'un report vers l'année 2023 ⁽²⁾. Toujours selon les informations recueillies par la Cour des comptes, « *le versement de ces crédits devrait intervenir en 2023 de manière plus ciblée qu'en 2022 [...]. Devraient être pris en compte les surcoûts réellement constatés en 2022, l'actualisation des projections de dépenses pour 2023 ainsi que la situation financière des opérateurs* » ⁽³⁾.

À cet égard, la Cour des comptes a relevé la bonne santé globale des opérateurs du programme 150, malgré les facteurs de surcoûts constatés en 2022. En effet, les indicateurs financiers des universités sont en progression ces dernières années. En 2022, leur compte financier présente un résultat positif de 164,5 millions d'euros et une capacité d'autofinancement de 494 millions d'euros. Leur trésorerie a progressé par rapport au compte financier 2021, passant de 3,9 milliards d'euros à 4,1 milliards d'euros. Néanmoins, le rapporteur spécial tient à souligner que cette bonne santé financière globale peut cacher d'importantes disparités entre les universités, dont l'équilibre financier doit faire l'objet d'une attention particulière du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Recherche et enseignement supérieur »*, avril 2023.

(2) Arrêtés du 1^{er} février 2023 et du 1^{er} mars 2023 portant report de crédits.

(3) Cour des comptes, *op. cit.*