

...le projet de loi de finances pour 2022

AVIS ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Cinquième et dernier budget du quinquennat, le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 offre l'occasion d'analyser l'évolution du budget de l'enseignement supérieur depuis 2017, alors que le secteur a connu, sur cette période, une explosion de la démographie étudiante et de nombreuses mutations, dont certaines ont été accentuées par la crise sanitaire (développement de l'enseignement numérique, augmentation de la précarité étudiante, défi de la transition énergétique et écologique, enjeu de la participation des établissements aux politiques d'aménagement des territoires...). **Le rapporteur reconnaît que des efforts substantiels ont été réalisés année après année** ; cette constance dans la progression du budget de l'enseignement supérieur est assez rare pour être saluée. **Néanmoins, ceux-ci n'ont pas permis de redonner les marges de manœuvre budgétaires dont les établissements d'enseignement supérieur ont besoin pour sortir de l'impasse financière dans laquelle ils se trouvent.**

Il a sans doute manqué, au cours de cette législature, **une analyse fine et exhaustive de l'évolution de leurs besoins, une véritable stratégie d'action**, à laquelle une loi de programmation de l'enseignement supérieur aurait pu donner corps, **et aussi une certaine vision** de ce que doit être l'enseignement supérieur.

Le PLF pour 2022 est caractéristique de ce bilan quinquennal en demi-teinte, des moyens supplémentaires étant attribués, mais dans des proportions qui ne permettent pas de répondre durablement aux défis à la fois conjoncturels et structurels du secteur.

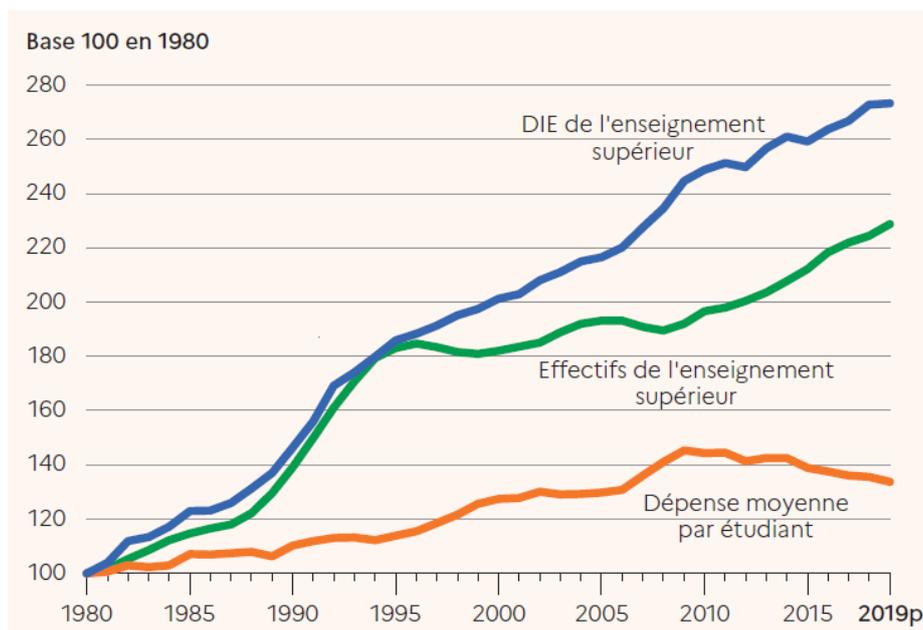
1. UN QUINQUENNAT MARQUÉ PAR UNE AUGMENTATION DU BUDGET CONSACRÉ AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR MAIS QUI N'A PAS PROVOQUÉ LE SURSAUT NÉCESSAIRE À LEUR RÉOXYGÉNATION FINANCIÈRE

A. UN EFFORT BUDGÉTAIRE QUI SE POURSUIT EN 2022 MAIS QUI DEMEURE SOUS-CALBRÉ FACE AUX BESOINS

1. Une hausse des moyens toujours moins dynamique que celle des effectifs d'étudiants

Le mal désormais bien connu dont souffre l'enseignement supérieur connaît, chaque automne, à l'occasion de la rentrée universitaire puis de l'examen du projet de loi de finances, un triste regain d'actualité : **la dépense publique qui y est consacrée augmente moins vite que les besoins**. Le décrochage financier s'est opéré il y a une dizaine d'années sous l'effet de l'arrivée dans le supérieur des générations issues des politiques de démocratisation scolaire mises en place dans les années 1980 et, plus récemment, des baby-boomers des années 2000. En 2019, la France comptait près de 2,8 millions d'étudiants, soit une augmentation de 21,3 % sur les dix dernières années. Cette croissance soutenue des effectifs dépasse celle de la dépense publique consacrée à l'enseignement supérieur (+ 11,7 % entre 2009 et 2019), ce qui entraîne une baisse de la dépense moyenne par étudiant (- 7,9 % sur la même période). D'un montant de 11 530 euros en 2019, celle-ci est repassée en deçà de son niveau de 2007, même s'il ne s'agit pas du seul paramètre d'appréciation.

Évolution de la DIE¹, de la dépense moyenne et des effectifs de l'enseignement supérieur (indice base 100 en 1980, prix 2019)



Source : note d'information de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance n° 21.21 – mai 2021, Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

L'augmentation tendancielle du nombre d'étudiants se trouve renforcée par la crise sanitaire, sous l'effet des taux exceptionnels de réussite au baccalauréat (respectivement près de 96 % et de 94 % pour les éditions 2020 et 2021) et des difficultés que rencontrent les jeunes diplômés à s'insérer sur le marché du travail. Au cours de l'année universitaire 2020-2021, le nombre de nouveaux inscrits à l'université a progressé de près de 0,9 % (+ 14 600 étudiants). Les chiffres de la rentrée 2021 ne sont pas encore consolidés, mais tout porte à croire que la dynamique reste soutenue. C'est en licence que la tension est la plus forte : le nombre d'étudiants a progressé de 1,6 % à la rentrée 2020 (+ 16 113 étudiants) ; certaines disciplines comme le droit, l'économie-gestion, la psychologie ou Staps sont particulièrement concernées. Mais la pression s'accroît aussi à l'entrée en master, le passage au bac + 4, moment où se fait la sélection depuis la réforme de 2017, s'est transformé en véritable goulet d'étranglement. Cette année, des milliers d'étudiants diplômés de licence², mais n'ayant pas été acceptés en master, ont ainsi fait valoir leur « droit à la poursuite d'études » que la réforme était censée garantir.

Dans ce contexte de forte croissance de la démographie étudiante, **le rapporteur ne peut que saluer les efforts budgétaires déployés sous l'actuelle législature**. Les crédits de paiement alloués aux programmes « Enseignement supérieur » (programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » et programme 231 « Vie étudiante ») ont régulièrement progressé d'un exercice à l'autre, passant de près de 16,1 millions d'euros en 2018³ à près de 17,3 millions d'euros en 2022, soit une augmentation de 1,2 million d'euros (+ 7,4 %).

¹ Dépense intérieure d'éducation.

² Selon les chiffres du MESRI, fin septembre 2021, on comptabilisait 7 414 saisines classées recevables par les rectorats (contre 7 103 en 2020), pour lesquelles seulement plus d'un tiers des étudiants ont obtenu des propositions d'admission en master.

³ Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2018, les programmes 150 et 231 étaient respectivement dotés de 13,4 millions d'euros et de près de 2,7 millions d'euros.

Il déplore cependant le manque d'anticipation de l'évolution des effectifs et donc des besoins (en termes de places, de taux d'encadrement, d'accompagnement, de locaux...) et, plus globalement, **l'absence de stratégie sur l'avenir de l'enseignement supérieur à moyen terme, notamment de son modèle de financement**. Le décrochage de la dépense publique par rapport aux besoins est **un choix politique périlleux**, alors que les retombées positives de l'investissement dans l'enseignement supérieur ne sont plus à démontrer, tant en termes de formation, d'innovation, de compétitivité que de croissance.

Le rapporteur estime regrettable que le constat du Président de la République sur le « sous-investissement dans l'enseignement supérieur », dressé lors de la présentation du plan « France 2030 », intervienne en fin de quinquennat et n'ait pas donné lieu à un sursaut plus tôt.

2. Une nouvelle augmentation de la dotation allouée aux établissements qui ne leur permet cependant pas de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires

Le rapporteur constate qu'une large part (193 millions d'euros¹) de la hausse des crédits du programme 150 pour 2022 est consacrée au financement du volet « ressources humaines » de la loi de programmation pour la recherche (LPR) et de divers dispositifs indemnitaires et statutaires, c'est-à-dire à des mesures portant sur la masse salariale. Il rappelle toutefois que la principale problématique RH, à savoir le financement du glissement vieillesse technicité (GVT), n'aura pas été traitée sous le quinquennat², maintenant les établissements d'enseignement supérieur dans une situation financière très préoccupante, que certains de leurs représentants n'hésitent pas à qualifier de « mise sous respiration artificielle ». Confrontés à une progression très dynamique de leurs dépenses de masse salariale, désormais plus systématiquement compensées par l'État, les établissements ne sont pas en mesure de dégager les marges de manœuvre budgétaires nécessaires à l'accueil d'un flux toujours plus soutenu de nouveaux étudiants.

Bilan financier de la mise en œuvre du « Plan Étudiants » sous le quinquennat

En 2022, les moyens nouveaux alloués, dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion, aux établissements au titre du « Plan Étudiants » - destinés à hauteur de 50 % à l'augmentation des capacités d'accueil dans les filières en tension, à 25 % au développement des dispositifs d'aide à la réussite (« oui si ») et à 25 % à la valorisation de l'investissement pédagogique et au financement de projets d'investissements – s'élèvent à 30,5 millions d'euros. **Sur l'ensemble de la législature, ce sont 213,5 millions d'euros supplémentaires** qui auront été budgétés pour la mise en œuvre de ce plan, permettant notamment la création de 56 000 places³ entre 2017 et 2020 dans les formations universitaires les plus demandées. **Bien que positif, ce nombre de créations de places est toutefois loin de couvrir, en pratique, l'augmentation des effectifs.**

¹ Dont 137,5 millions d'euros pour la mise en œuvre des mesures « ressources humaines » de la LPR et 55,4 millions d'euros pour d'autres dispositions RH (poursuite du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » - PPCR -, financement de la protection sociale complémentaire obligatoire, convergence indemnitaire des personnels).

² Jusqu'en 2019, le MESRI a compensé une partie du GVT des établissements d'enseignement supérieur. Depuis, le financement du GVT n'est plus systématiquement assuré par le ministère qui aborde désormais cette question dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion avec les établissements et peut proposer, dans certains cas, un accompagnement spécifique pour la maîtrise de l'évolution de la masse salariale.

³ Dont 34 100 en première année, 12 450 en deuxième année et 9 450 en troisième année, d'après les données transmises par le ministère en réponse au questionnaire budgétaire.

Répartition des moyens budgétaires alloués au « Plan Étudiants » entre 2018 et 2022

en euros

	2018	2019	2020*	LFI 2021	PLF 2022
Création de places	19 114 408	45 178 387	76 548 751	129 708 427	170 167 719
Étude des dossiers, directeurs des études, accompagnement pédagogique	5 831 661	11 142 044	11 142 043	11 142 044	1 114 204
Rémunération indemnitaire des personnels	5 000 000	2 010 000	2 010 000	2 010 000	2 010 000
Dispositifs et parcours d'accompagnement « oui si »	7 657 039	25 436 581	31 892 139	36 184 423	35 714 622
Investissement - fonctionnement	6 980 883	13 587 779	7 579 919	4 027 958	4 566 307
Total alloué aux établissements	44 583 992	97 354 791	129 172 852	183 072 852	213 572 852
<i>en flux</i>		+ 52 770 799	+ 31 818 061	+ 53 900 000	+ 30 500 000

Source : MESRI, en réponse au questionnaire budgétaire

B. LES POINTS DE VIGILANCE DU RAPPORTEUR

1. Une forte inquiétude sur les modalités de mise en œuvre et le financement de la réforme des études de santé

Au printemps 2021, la commission, par la voix de sa rapporteure Sonia de La Provôté, a dressé un constat sévère sur la mise en œuvre de la réforme des études de santé et formulé plusieurs recommandations visant à répondre à l'urgence de la situation vécue par les étudiants de PASS et de L.AS¹. Six mois plus tard, malgré les souhaits de « *recherche de solutions* » formulés par le Premier ministre, force est de constater que le compte n'y est toujours pas : le déroulement des épreuves orales a donné lieu à de nombreux dysfonctionnements, les étudiants n'ayant pas toujours été informés des modalités de celles-ci, ni de leur poids dans le classement final ; le nombre de places ouvertes en deuxième année ne garantit pas aux étudiants du nouveau système un taux de réussite équivalent à celui dont bénéficiaient les étudiants de PACES, ni aux étudiants de L.AS 2 de pouvoir poursuivre dans la discipline choisie en L.AS 1. **Le rapporteur réitère, pour sa part, ses profondes réserves tant sur le principe de cette réforme** – en dépit de certains travers dans le mode de sélection, la PACES avait le mérite de la clarté, de l'équité et de l'excellence – **que sur ses modalités de mise en œuvre** - précipitation, déficit d'information et de communication ont prévalu alors que la complexité du nouveau système était connue.

L'examen du PLF pour 2022 est aussi l'occasion, pour lui, d'alerter sur le calibrage de son financement. Deux dotations, respectivement de 17 millions d'euros (pour le premier cycle) et 19 millions d'euros (dont 13 millions pour le premier cycle et 6 millions pour le deuxième cycle), ont été ouvertes en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 et LFI pour 2021. L'allocation de ces crédits aux universités et l'utilisation qu'elles en font ne sont toutefois pas connues avec précision ; ce défaut de transparence s'explique, en amont, par un manque de directives ministérielles sur le fléchage de ces fonds. Dans le PLF pour 2022, il est prévu une dépense de 27,8 millions d'euros pour la montée en charge de la réforme du deuxième cycle² – qui avait été retardée d'un an en raison de la crise sanitaire – mais, dans le même temps, une économie de 43,4 millions d'euros induite par la suppression du redoublement en PACES. **Les montants engagés depuis 2020 – soit 63,8 millions d'euros – ne sont**

¹ « *Mise en œuvre de la réforme de l'accès aux études de santé : un départ chaotique au détriment de la réussite des étudiants* », rapport d'information de Mme Sonia de La Provôté, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 585 (2020-2021).

² Dont 13,5 millions d'euros pour accompagner la transformation pédagogique et améliorer les taux d'encadrement, et 14,3 millions d'euros au titre de l'augmentation de la démographie étudiante.

assurément pas à la hauteur des besoins de formation générés par l'ampleur de la réforme sur l'ensemble des cycles des études en santé, qu'il s'agisse des locaux, des matériels de travaux pratiques, des terrains de stage ou des personnels hospitalo-universitaires encadrants. Faute d'une budgétisation rigoureuse et exhaustive de ces besoins, c'est la qualité de la formation qui risque *in fine* de se voir affectée.

2. Des avancées concernant la subvention aux établissements d'enseignement supérieur privé, mais des marges de progression persistantes

La revalorisation, en LFI pour 2021, de 9 millions d'euros de la subvention aux établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général (EESPIG), que le rapporteur appelait de ses vœux depuis plusieurs années en raison de leur participation grandissante à l'accueil des nouveaux étudiants, s'est traduite, en exécution, par un versement de 7 millions d'euros supplémentaires. Cette meilleure effectivité est à souligner, alors qu'en 2020, les 3 millions d'euros supplémentaires votés en LFI pour 2020 ne s'étaient pas concrétisés dans les faits. La rédaction des documents budgétaires continue toutefois à manquer de transparence : pour la deuxième année consécutive, une seule ligne budgétaire rassemble la dotation versée aux EESPIG et celle dédiée aux organismes de formation des enseignants, ce qui ne permet pas de connaître le montant « strictement » dévolu aux établissements et crée une incertitude regrettable. Par ailleurs, **une nouvelle clef de répartition de la subvention entre établissements est en cours de discussion** : le projet présenté par le ministère, reposant principalement sur un critère quantitatif lié aux effectifs, ne satisfait pour l'instant pas les EESPIG qui voudraient que soient davantage pris en compte leurs choix stratégiques. **Le rapporteur sera attentif à l'issue de ce dossier.**

Autre avancée notable, dont le rapporteur se félicite après l'avoir demandée à plusieurs reprises au Gouvernement, le taux de mise en réserve dérogatoire appliqué aux EESPIG a enfin été abaissé de 7 % à 4 %. Il demeure cependant toujours supérieur au taux de droit commun de (3 %).

Le rapporteur regrette enfin que le dialogue triennal entre l'État et les établissements privés, inséré à son initiative à l'article 22 de la LPR, **n'ait toujours pas été officiellement amorcé**, alors qu'il s'agit d'une mesure, non coûteuse, de bonne gouvernance.

3. La nécessité d'une dynamique plus ambitieuse pour relever le défi stratégique de la gestion de l'immobilier universitaire

L'année dernière, le rapporteur avait insisté sur la question de la rénovation énergétique du bâti universitaire, lequel représente à lui seul 20 % du patrimoine immobilier de l'État. Un appel à projets spécifique au secteur était alors en cours dans le cadre du plan de relance. **Le rapporteur avait estimé qu'il s'agissait d'une impulsion bienvenue à un dossier resté trop longtemps en suspens, mais qu'une dynamique plus forte était nécessaire au regard du retard pris et de l'ampleur des besoins.** En effet, la remise en état des 18 millions de m² d'immobilier universitaire requerrait un investissement évalué, par la Conférence des présidents d'université (CPU), entre 1 à 1,5 milliard d'euros par an pendant dix à quinze ans, soit un niveau « *bien au-delà des dotations cumulées de France Relance (1,2 milliard d'euros) et des CPER 2021-2027 (3 milliards d'euros)* », ainsi que le constate le rapporteur spécial de la commission des finances dans un récent rapport de contrôle¹.

¹ « *Gestion de l'immobilier universitaire : un sursaut indispensable pour un avenir soutenable* », rapport d'information de Mme Vanina Paoli-Gagin, fait au nom de la commission des finances, n° 842 (2020-2021).

Deuxième poste de dépense des universités derrière la masse salariale, le patrimoine immobilier se trouve aujourd'hui à la croisée de plusieurs problématiques stratégiques : la transition énergétique, le développement de l'enseignement à distance, la participation des établissements à la vie économique et sociale de leur territoire d'implantation, la recherche de nouveaux outils de valorisation... **Pour le rapporteur, ces enjeux appellent une approche transversale et une démarche réellement ambitieuse, qui pourraient prendre la forme d'une nouvelle « opération Campus ».** Le lancement d'un plan d'investissement d'envergure suppose toutefois certains prérequis, au premier rang desquels une réflexion de fond sur la quantité et la qualité du bâti universitaire au regard des évolutions pédagogiques et sociétales à l'œuvre. Pour reprendre l'expression du directeur de l'immobilier de l'État, « *il faut sans doute moins de m² pour mieux de m²* ». Des conditions de bonne gouvernance nécessiteraient également d'être satisfaites du côté des universités, telles que la montée en compétences des équipes chargées de l'immobilier, la nomination systématique d'un vice-président dédié à ce secteur et la constitution obligatoire d'un budget annexe immobilier. **Le rapporteur plaide également pour la poursuite du mouvement de dévolution immobilière,** dont la troisième vague vient d'obtenir le feu vert ministériel¹ : ce processus, dont les résultats ont été très probants pour les deux premières vagues², renforce l'autonomie et la responsabilisation des établissements, tout en leur permettant de gagner en professionnalisation. D'autres leviers juridiques, comme la possibilité pour les universités de participer au capital des sociétés publiques locales (SPL), mériteraient aussi, selon lui, d'être actionnés.

Premier bilan de l'appel à projets dédié à la rénovation énergétique dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche

Dans le cadre du plan de relance, deux appels à projets ont été lancés le 7 septembre 2020 pour la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État, dont l'un dédié à l'enseignement supérieur et à la recherche (ESR). Au total, une enveloppe de 2,7 milliards d'euros est consacrée à ces deux appels à projets, sur les 4 milliards prévus par « France Relance » pour l'immobilier public, les 1,3 milliard d'euros restants étant destinés aux bâtiments des collectivités.

À la clôture de la procédure de candidature, le 9 octobre 2020, 6 682 projets ont été déposés pour un total de 8,4 milliards d'euros, dont environ 1 600 projets au titre de l'ESR pour un montant de 3,7 milliards d'euros : ces chiffres témoignent de l'intérêt du secteur pour la problématique de la rénovation énergétique et de son bon niveau de préparation, les délais étant particulièrement contraints. À l'issue de la procédure de sélection, le 14 décembre 2020, **4 214 projets ont été retenus, dont 1 054 projets ESR, représentant un montant de 1,3 milliard d'euros, soit près de la moitié de l'enveloppe dédiée à l'immobilier de l'État.** La répartition des crédits est la suivante : 700 millions d'euros pour les universités, 250 millions pour les Crous, 140 millions pour les organismes de recherche, 110 millions pour les grandes écoles et 100 millions pour des écoles et organismes relevant d'autres ministères que le MESRI.

Les projets retenus sont variés ; il peut s'agir de grosses réhabilitations (de logements étudiants, de bâtiments d'enseignement) ou de projets structurants (transformation de tout un campus) de plusieurs millions d'euros ou de plus petits projets de quelques centaines de milliers d'euros (changement de chaudière, réfection de toiture, installation de panneaux solaires, etc.). Tous ont en commun d'être soumis à des délais très contraints : les projets doivent en effet être notifiés avant fin 2021 et livrés d'ici fin 2023. D'après la direction de l'immobilier de l'État, auditionnée par le rapporteur, le calendrier de notification est en passe d'être respecté. **Le principal enjeu qui se pose aujourd'hui est celui de la dérive des coûts et de la faible disponibilité des entreprises dans le secteur du bâtiment et des travaux publics.**

¹ Sont concernées les universités de Nantes, Strasbourg, Angers, Bordeaux III, Rennes I et l'école Centrale Supélec.

² La première vague de dévolution du patrimoine immobilier universitaire, lancée en 2011, a concerné les universités de Clermont-Ferrand I, de Poitiers et de Toulouse I. La deuxième vague, lancée en 2017, a concerné les universités d'Aix-Marseille, Bordeaux, Tours et Caen.

2. UN BUDGET DE SOUTIEN À LA VIE ÉTUDIANTE TRÈS ÉPROUVÉE PAR LA CRISE, QUI SUSCITE PLUSIEURS INQUIÉTUDES

A. LA POURSUITE DE L'AIDE AUX ÉTUDIANTS AFFECTÉS PAR LA CRISE

1. Une réaction volontariste de l'État pendant la crise sanitaire

Comme l'ont montré les travaux de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante, dont le rapporteur était membre¹, la précarité étudiante, préexistante à la crise sanitaire, a été aggravée par celle-ci, induisant une très forte sollicitation des services sociaux des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) et des établissements d'enseignement supérieur. Outre l'augmentation des difficultés financières dues à la perte des emplois étudiants comme des gratifications de stage, a été constatée une dégradation de l'état de santé mentale de la population étudiante, causée par l'interruption des échanges sociaux pendant les périodes de confinement.

Face à l'urgence de la situation, le Gouvernement a multiplié, depuis début 2020, les dispositifs de soutien aux étudiants en agissant sur leurs principaux postes de dépenses tels que le logement (gel de l'indexation des loyers en résidence universitaire), la restauration (abaissement du tarif du repas universitaire à un euro, distribution de chèques alimentaires), l'hygiène (distribution gratuite de protections périodiques), en compensant leurs pertes de revenus (versement d'une aide pour perte d'emploi ou de stage), en accordant des aides exceptionnelles (pour l'ensemble des boursiers, pour les étudiants ultra-marins) ou d'urgence aux plus fragilisés (attribution d'aides ponctuelles d'urgence par les Crous), en abondant le fonds de garantie « prêts étudiants », en instaurant un dispositif d'accès à des consultations psychologiques gratuites (« chèque psy »), en prévoyant le recrutement de 80 psychologues et 60 assistantes sociales supplémentaires. **Le rapporteur salue l'ensemble de ces initiatives qui ont permis d'amortir le choc économique et social de la crise pour les étudiants. Il rappelle toutefois que les collectivités territoriales, en déployant leurs propres mécanismes de soutien, ont également joué un rôle très important dans la mise en place d'un « filet de sécurité ».**

2. Une mobilisation qui continue en 2022

Sur l'enveloppe de moyens nouveaux accordée au programme 231 « Vie étudiante » (+ 179 millions d'euros en crédits de paiement) en 2022, **le rapporteur note que plus de 150 millions d'euros sont consacrés aux bourses sur critères sociaux** afin de tenir compte, d'une part, de l'évolution à la hausse des effectifs de bénéficiaires (+ 2,85 % en prévisionnel pour l'année universitaire 2021-2022), d'autre part, de la revalorisation de 1 % de leurs montants à la rentrée 2021. Il estime cependant que cette mesure de revalorisation ne règle en rien les nombreuses lacunes du système actuel qui se caractérise par des effets de seuil, des disparités de traitement et une certaine inadaptation des critères d'attribution. **Il fait donc sienne la recommandation de la mission d'information consistant en une refonte globale des bourses sur critères sociaux, chantier que le Président de la République avait annoncé² mais qui n'a pas été mis en œuvre.**

Une ouverture de crédits de **12,1 millions d'euros** est par ailleurs fléchée sur la prorogation d'actions d'accompagnement sanitaire et psychologique déployées par les Crous (distribution de protections périodiques gratuites, dispositif des référents en résidences universitaires) qui, jusqu'à présent, étaient financées par la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC). **Le rapporteur approuve cette prise en charge par l'État de mesures qui n'ont, selon lui, pas à être financées par les étudiants.** Une dotation de **1,5 million d'euros** est également prévue pour le recrutement de 60 assistantes sociales au sein du réseau des œuvres universitaires.

¹ « *Accompagnement des étudiants : une priorité et un enjeu d'avenir pour l'État et les collectivités* », rapport d'information de M. Laurent Lafon, fait au nom de la mission d'information sur les conditions de la vie étudiante en France, n° 742 (2020-2021).

² Le 4 décembre 2020, à l'occasion d'un entretien avec le média en ligne Brut, le Président de la République a indiqué qu'il envisageait « *une amélioration du système de bourses* ». Puis, lors de sa visite du campus de l'Université Paris-Saclay le 19 janvier 2021, il a annoncé une réforme des bourses sur critères sociaux.

La restauration et le logement universitaires, qui avaient fait l'objet d'abondements supplémentaires en cours d'exercice 2020 et en LFI pour 2021 compte tenu des importantes pertes d'exploitation subies pendant la crise, voient, pour leur part, leurs crédits augmenter de **4,9 millions d'euros**, dont 2 millions au titre de la compensation de la prolongation du gel des loyers universitaires jusqu'au 1^{er} septembre 2022 et du **ticket de « resto U » à un euro**. Sur cette dernière mesure, **le rapporteur approuve son ciblage sur les étudiants en situation de précarité depuis la rentrée 2021**, son extension à l'ensemble des étudiants n'étant financièrement pas soutenable sur le moyen terme.

B. UNE FRAGILISATION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DES CROUS QUI OBLIGE À PENSER L'ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DU RÉSEAU

1. Une compensation intégrale des pertes d'exploitation qui n'est pas au rendez-vous

Saluant la très forte mobilisation des Crous pendant la crise, **le rapporteur avait, dès l'année dernière, alerté sur le risque de non-compensation intégrale par l'État des pertes d'exploitation subies par le réseau sur les activités de restauration et d'hébergement. Ses inquiétudes se sont révélées fondées.**

En 2020, sous l'effet cumulé de l'arrêt de l'activité de restauration (puis de sa reprise sous forme de vente à emporter) et du départ des étudiants des résidences universitaires conjugué au gel des loyers, le réseau a subi des pertes significatives de près de 150 millions d'euros. En compensation, le réseau a obtenu de l'État un financement supplémentaire de 80 millions d'euros sur sa subvention pour charges de service public (auquel se sont ajoutés 20 millions d'euros au titre du repas universitaire à un euro instauré pour les étudiants boursiers à la rentrée 2020). Toutes les pertes d'exploitation n'ayant ainsi pas été compensées, le centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) a dû puiser dans son fonds de roulement et procéder à des redéploiements de crédits pour aider les Crous les plus en difficulté.

En 2021, les pertes d'exploitation du réseau (hors conséquence de la généralisation du repas universitaire à un euro pour tous les étudiants entre janvier et août) sont estimées, notamment en raison d'une activité de restauration encore très bouleversée dans les six premiers mois de l'année (présentiel des étudiants limité à 20 % puis 50 % des effectifs, obligation de fournir des repas uniquement sous forme de vente à emporter) à 41 millions d'euros. Même si des économies de masse salariale ont pu être réalisées¹, les pertes nettes s'élèveraient au moins à 32 millions d'euros. Le Cnous a indiqué au rapporteur qu'à ce jour, il ne disposait d'aucune information sur le soutien qui lui serait apporté par l'État. Or celui-ci ne devrait pas intervenir trop tardivement afin que la répartition de ces crédits puisse être faite par le Cnous en temps utile et que les Crous soient en mesure de les utiliser avant la fin de l'exercice. **Le rapporteur appelle donc le Gouvernement à rapidement préciser ses intentions quant à son effort de compensation vis-à-vis du réseau, comme il s'y était engagé.**

2. Une activité de restauration sous tension

L'année 2021 se déroule dans un contexte très tendu pour les restaurants universitaires : ceux-ci enregistrent en effet une augmentation de leur activité de 20 % en moyenne² du fait de la hausse des effectifs étudiants et de l'attractivité du repas à un euro. Trois facteurs supplémentaires viennent compliquer la donne : la très grande difficulté à recruter dans le secteur de la restauration (y compris en intérim), les problèmes d'approvisionnement (auxquels est confronté l'ensemble du secteur de la distribution) et l'application du protocole sanitaire. S'en suivent de longues files d'attente devant les restaurants, générant du mécontentement chez les étudiants et de la contestation sociale chez les personnels. Le Cnous se dit complètement démuni face à cette situation, ne disposant d'« *aucun levier objectif* » pour la débloquer. **Le rapporteur attend donc du ministère une réelle prise de conscience et une réaction rapide pour éviter l'éclatement d'un conflit social latent.**

¹ En particulier du fait d'un moindre recrutement de personnels en contrat à durée déterminée (CDD) dans le domaine de la restauration.

² Par rapport à 2019 (2020 n'étant pas une année significative).

3. Une stagnation de plus en plus problématique de la subvention pour charges de service public du réseau

Le rapporteur rappelle que la subvention pour charges de service public du réseau (en dehors des crédits destinés au financement de mesures nouvelles) n'évolue pas depuis plusieurs années. Cette stabilisation devient très problématique alors que le réseau poursuit son développement (ouverture de nouvelles structures d'hébergement et de restauration, avec les recrutements afférents), se voit confier de plus en plus de missions d'accompagnement social des étudiants (nécessitant des recrutements de professionnels et le développement d'outils spécifiques), fait face à des surcoûts de masse salariale¹, et supporte les incidences financières de la loi EGalim sur son activité de restauration². **Compte tenu de l'ensemble de ces évolutions, le rapporteur juge indispensable de mener une réflexion de fond sur le financement du réseau.** À ce titre, il souhaite que les travaux engagés avant la crise sanitaire entre le Cnous et le MESRI sur la rédaction d'une convention d'objectifs et de moyens, qui permette de définir les orientations stratégiques du réseau et les moyens nécessaires correspondants, puissent rapidement reprendre et aboutir.

Une annonce non suivie d'effets : la sortie des emplois étudiants du plafond d'emplois des Crous

Le 26 novembre 2020, le Premier ministre avait annoncé plusieurs mesures destinées à soutenir l'emploi étudiant, fortement fragilisé par la crise. Parmi celles-ci figurait la fin de la comptabilisation, dans le plafond d'emplois des Crous, des emplois étudiants, cette mesure devant permettre **à la fois d'encourager les jobs étudiants et de dégager de nouvelles marges de manœuvre de recrutement pour les Crous.** Près d'un an plus tard, le Cnous a informé le rapporteur que cette mesure n'était toujours pas effective et que le blocage viendrait d'une circulaire de la direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). **Interrogée sur ce sujet par le rapporteur lors de son audition devant la commission, le 27 octobre dernier, la ministre a répondu** que les Crous n'avaient « pas fait part de la nécessité de rehausser le plafond d'emplois », mais que son ministère était « prêt à agir sur ce plafond s'il devient le facteur limitant ». **Le rapporteur appelle donc le Gouvernement à rapidement dialoguer avec le Cnous pour lever ce frein à l'emploi étudiant.**

C. LE RISQUE DE DÉNATURATION DE LA CONTRIBUTION DE VIE ÉTUDIANTE ET DE CAMPUS (CVEC)

Ayant régulièrement déploré le manque d'informations et de transparence sur l'usage de la CVEC, le rapporteur se félicite que la commission, par la voix de ses rapporteurs Céline Boulay-Espéronnier et Bernard Fialaire³, en ait dressé un premier bilan dans le cadre de son programme de contrôle. **Il estime, pour sa part, que le « péché originel » de la CVEC réside dans son intitulé même : à partir du moment où l'on parle de contribution, ceux qui s'en acquittent sont en droit d'attendre un retour effectif sur investissement.** Or, tel n'est clairement pas le cas pour l'ensemble des étudiants, comme le montre le rapport d'information. **Il partage donc pleinement les préconisations visant à une gestion plus transparente, plus lisible et plus équitable de la CVEC.**

¹ GVT, revitalisation du quasi-statut des 5 500 personnels contractuels en contrat à durée indéterminée (CDI), surcoût du compte d'affectation spéciale (CAS) pension inhérent au fait que tout emploi vacant a vocation à être pourvu par un fonctionnaire.

² Estimées à près de 10 millions d'euros par an.

³ « La CVEC : un levier de développement de la vie étudiante qui doit gagner en transparence, gouvernance et structuration », rapport d'information de Mme Céline Boulay-Espéronnier et M. Bernard Fialaire, fait au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, n° 765 (2020-2021).

Au titre de l'année universitaire 2020-2021, le produit de la collecte de la CVEC devrait, selon les prévisions, s'établir autour de 150 millions d'euros (contre 137,9 millions d'euros au titre de l'année 2019-2020). Le dynamisme de ces recettes explique pourquoi la CVEC a constitué un précieux levier d'intervention en période de crise pour venir en aide aux étudiants, notamment pour le financement de mesures ne relevant pas directement de son périmètre (satisfaction des besoins alimentaires, achat d'équipements informatiques, distribution de protections périodiques...). Depuis le début de la crise, 77 % de l'utilisation de la CVEC concerne des actions dans le domaine social. Dans ce contexte, **le rapporteur appelle à ne pas détourner la CVEC de sa cible première, à savoir l'amélioration de la vie étudiante et de campus, et à ne pas substituer les crédits CVEC aux dotations de l'État s'agissant de la prise en charge sanitaire et sociale des étudiants.**

La CVEC dans le PLF pour 2022

Depuis la création de la CVEC, **le rapporteur suit avec attention le niveau du plafond de recettes prévisionnelles fixé en loi de finances**, celui-ci ayant été sous-calibré la première année d'entrée en vigueur de cette nouvelle taxe affectée. Dans le PLF pour 2022, le plafond de la CVEC est relevé de 15 millions d'euros pour atteindre 165 millions pour l'année universitaire 2021-2022. **Le rapporteur note que cette augmentation est conforme aux prévisions d'évolution des recettes**, qui intègrent à la fois un effet volume – l'augmentation du nombre d'étudiants en raison du taux très élevé de réussite au baccalauréat – et un effet prix – l'indexation de la CVEC sur l'inflation. **Il continue cependant de regretter le manque de données permettant de suivre précisément l'utilisation de la CVEC.**

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 3 novembre 2021, un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2022.



Laurent Lafon

Président de la
commission,
Sénateur
du Val-de-Marne
(Union Centriste)



Stéphane Piednoir

Rapporteur pour avis
Sénateur
du Maine-et-Loire
(Les Républicains)

Commission de la culture, de l'éducation
et de la communication

<http://www.senat.fr/commission/cult/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.23

Consulter le dossier législatif :

http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2022_com.html