

PLF 2023 - L'avis de la commission sur les crédits

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Dans la continuité du précédent quinquennat, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante poursuivent leur progression en 2023. **Ce budget, en affichage rassurant, n'empêche cependant pas les acteurs du secteur, au premier rang desquels les universités, d'être très préoccupés par les conséquences du choc énergétique sur leurs finances, déjà fortement contraintes.**

L'annonce médiatique, par l'Université de Strasbourg d'une possible fermeture deux semaines supplémentaires cet hiver pour faire des économies d'énergie, a au moins eu le mérite d'alerter sur l'ampleur des surcoûts auxquels les établissements font face. Jusqu'à cette polémique, **Bercy n'avait sans doute pas pris la mesure du problème, d'où l'absence de compensation dans le projet de loi de finances initial.** Cette omission est en passe d'être réparée, la ministre ayant annoncé, le 27 octobre dernier, **le déblocage de 275 millions d'euros dans le prochain collectif budgétaire** pour accompagner au cas par cas les établissements, qui devront aussi puiser dans leurs réserves mobilisables.

Le rapporteur estime que la crise énergétique met aussi en lumière la nécessité, pour les opérateurs, de donner un coup d'accélérateur à leur démarche de sobriété et, pour le ministère, d'engager enfin un plan ambitieux de rénovation du parc immobilier universitaire, connu pour être en partie vieillissant, vétuste, et énergivore.

En matière de vie étudiante, **le rapporteur tire la sonnette d'alarme sur la situation très tendue des restaurants universitaires,** dont le mode de financement nécessite d'être rapidement reconsidéré au regard de leur surcroît d'activité. **Il se félicite du lancement d'une concertation nationale et territoriale sur la vie étudiante,** vaste thématique sur laquelle une mission d'information du Sénat avait travaillé en 2021¹, **et de la présentation d'une feuille de route ministérielle sur la réforme tant attendue des bourses.** Sur ces deux chantiers d'importance majeure, **il souhaite que le Gouvernement ne s'en tienne pas à des demi-mesures, mais propose des changements structurels** porteurs de simplification, de rationalisation et d'efficience.

1. UNE HAUSSE GLOBALE DES MOYENS RASSURANTE SUR LE PAPIER...

Saluant l'engagement de la nouvelle ministre, **le rapporteur constate avec satisfaction la hausse du budget consacré à l'enseignement supérieur et à la vie étudiante,** portée essentiellement par la compensation de la hausse du point d'indice (contrairement à 2022, cf. *infra*), le déploiement de la loi de programmation de la recherche (LPR) et la prorogation de mesures de soutien aux étudiants.

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

BUDGET DU MINISTÈRE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE



25,7 Mds€ en crédits de paiement en 2023
→ + 1,1 Md€ par rapport à 2022 (soit + 4,4 %)



BUDGET CONSACRÉ À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET À LA VIE ÉTUDIANTE



PROGRAMME 150

« Formations supérieures et recherche universitaire »

14,9 Mds€ en crédits de paiement en 2023
→ + 700 M€ par rapport à 2022 (soit + 4,8 %)

Dont

+ 143 M€ au titre du déploiement de la loi de programmation de la recherche (LPR) ;
+ 364 M€ au titre de la compensation de la revalorisation du point d'indice ;
+ 160 M€ au titre de mesures nouvelles (dont + 50 M€ pour la création de places en licence et master, +35 M€ pour les nouveaux contrats d'objectifs, de moyens et de performance, + 30 M€ pour la programmation immobilière, + 13 M€ pour l'accueil des stagiaires dans les instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (Inspe), + 10 M€ pour la réforme des services de santé universitaire et le plan de lutte contre les violences sexistes et sexuelles)



Programme 231

« Vie étudiante »

3,1 Mds€ en crédits de paiement en 2023

→ + 50,2 M€ par rapport à 2022
(soit + 1,6 %)

Dont

+ 29 M€ au titre des aides indirectes (logement étudiant et restauration universitaire), dont + 24 M€ pour la compensation du repas à 1 euro
+ 6,6 M€ au titre des aides directes (bourses sur critères sociaux, aides à la mobilité, aides au mérite...)
+ 7,5 M€ au titre de l'accompagnement des étudiants en situation de handicap



Le rapporteur déplore, en revanche, l'insuffisant financement des établissements d'enseignement supérieur privé d'intérêt général (Eespig) au regard de la forte hausse du nombre étudiants accueillis (+ 88 % depuis 2010) : la subvention pour charges de service public qui leur est attribuée correspond à une dépense par étudiant d'environ 600 euros, contre 11 500 euros dans le secteur public. Il estime que la participation croissante de ces établissements au service public de l'enseignement supérieur doit se traduire par un soutien financier plus significatif de l'État.

2. ... MAIS DES ÉTABLISSEMENTS TRÈS INQUIETS FACE À UNE ÉQUATION BUDGÉTAIRE 2023 PARTICULIÈREMENT COMPLEXE

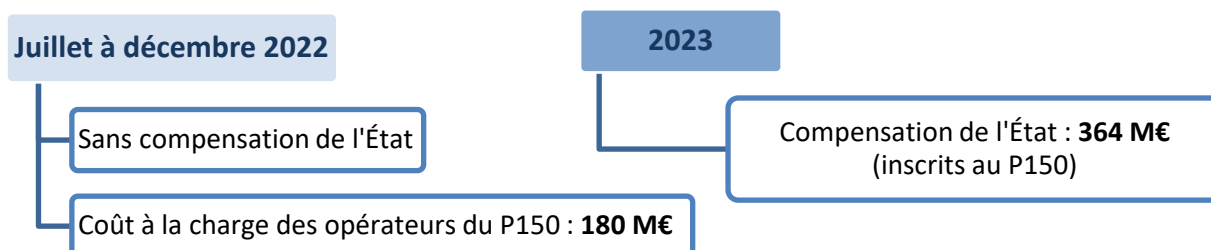
Pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur - universités et écoles, publiques et privées -, la rentrée 2022 et la préparation des budgets 2023 sont marquées par **une même préoccupation : comment faire face à la hausse des coûts dans le contexte inflationniste ?**

A. UNE AUGMENTATION DU POINT D'INDICE PARTIELLEMENT COMPENSÉE

Le relèvement, à compter du 1^{er} juillet 2022, de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires ne fait l'objet d'**aucune compensation par l'Etat au titre du second semestre 2022**. Les établissements doivent donc le prendre à leur charge sur cette période, ce qui représente un coût supplémentaire de 180 millions d'euros pour les opérateurs du programme 150 et de 250 millions d'euros pour l'ensemble des opérateurs sous périmètre du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). Seul le réseau des œuvres universitaires et scolaires a perçu une compensation au titre de 2022, d'un montant de 7 millions d'euros.

Pour l'année 2023, **une compensation à hauteur de 364 millions d'euros** est en revanche budgétée au programme 150, la ministre ayant fait de cette enveloppe « une ligne rouge absolue », comme elle l'a déclaré devant la commission. Ce financement concerne à la fois les personnels fonctionnaires et les personnels contractuels des établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences dites « élargies ». Il est complété par une enveloppe de 9 millions d'euros pour les établissements n'ayant pas accédé à ces compétences élargies. De son côté, le réseau des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (Crous) bénéficie d'une compensation de 15 millions d'euros.

CONSÉQUENCES DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE 3,5 % AU 1^{ER} JUILLET 2022




⚠ En matière de masse salariale, **le rapporteur rappelle que le glissement vieillesse technicité (GVT) représente, pour les universités, une charge annuelle de 50 millions d'euros qui grève structurellement leurs marges de manœuvre budgétaires.** Or celui-ci n'est, depuis 2020, plus financé par l'Etat, sauf cas particulier dans le cadre du dialogue stratégique et de gestion. Il regrette que ce dossier soit relégué au second plan, compte tenu de l'importance prise par la problématique énergétique.

B. UNE FACTURE ÉNERGÉTIQUE, DÉJÀ LOURDE EN 2022, QUI EXPLOSERAIT EN 2023

Outre les surcoûts liés à la masse salariale, les établissements d'enseignement supérieur sont confrontés, comme l'ensemble des opérateurs de l'Etat, à ceux induits par **l'envolée des prix de l'énergie. Les universités sont tout particulièrement touchées** par le phénomène car elles hébergent la très grande majorité des laboratoires et infrastructures de recherche, installations particulièrement énergivores dont certaines doivent fonctionner en continu.

Selon les dernières estimations disponibles, qui doivent être prises avec précaution compte tenu de la non-consolidation des données de la consommation d'énergie en 2022 et des fluctuations difficilement prévisibles des prix des fluides en 2023, **les surcoûts pour les établissements d'enseignement supérieur, de l'ordre de 100 millions d'euros en 2022, seraient au moins multipliés par quatre en 2023.**

SURCOÛTS DE L'ÉNERGIE POUR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

2022	+ 100 M€ par rapport à 2021 <i>(estimation)</i>	} 
2023	+ 400 M€ par rapport à 2022 <i>(estimation)</i>	

S'agissant du **réseau des œuvres universitaires et scolaires**, les surcoûts d'énergie sont estimés à **70 millions d'euros en 2023.**

C. LA MOBILISATION DES FONDS DE ROULEMENT PAR LES ÉTABLISSEMENTS : UNE SOLUTION BUDGÉTAIRE D'URGENCE À MANIERE AVEC PRÉCAUTION

Pour financer les surcoûts énergétiques, le ministère appelle, depuis septembre dernier, les établissements d'enseignement supérieur à recourir à leur fonds de roulement.

Le rapporteur rappelle tout d'abord que **l'état de ces fonds est très hétérogène d'un établissement à l'autre** et qu'il ne faudrait pas pénaliser « les bons élèves » qui ont su, par une gestion financière appropriée, constituer des réserves. Celles-ci ont d'ailleurs pu augmenter de manière artificielle pendant la crise sanitaire du fait du fonctionnement en mode dégradé des établissements (avec les périodes d'enseignement en distanciel).

Il insiste ensuite sur le fait qu'**une partie de ces fonds est souvent déjà gagée sur des projets d'investissement en cours ou à venir**, notamment pour la rénovation énergétique des bâtiments, qu'il n'est pas question de compromettre. En outre, il ne saurait être touché à la réserve de précaution correspondant au seuil prudentiel de 15 jours de fonctionnement.

Seul peut donc être ponctionné, pour faire face aux difficultés actuelles, le fonds de roulement « dormant », c'est-à-dire la partie des fonds non fléchée et donc disponible.

Le rapporteur pointe enfin **la situation particulière des centres régionaux d'œuvres universitaires et scolaires (Crous)**, dont les fonds de roulement mobilisables sont pour la plupart extrêmement faibles. Ceux-ci ont en effet déjà été utilisés pendant la crise sanitaire pour pallier les importantes pertes d'exploitation des activités d'hébergement (avec le gel des loyers) et de restauration universitaires (avec le tarif du repas universitaire à 1 euro).

D. L'ANNONCE D'UNE COMPENSATION DANS LE PROCHAIN COLLECTIF BUDGÉTAIRE : UNE AIDE FINANCIÈRE NÉCESSAIRE POUR CERTAINS ÉTABLISSEMENTS

Alors que France Universités demandait depuis plusieurs semaines la compensation des surcoûts énergétiques en 2023, **la ministre a annoncé, lors de son audition par la commission, qu'un dispositif de compensation financière était à l'étude.**

Elle l'a officiellement présenté le 27 octobre dernier. **Celui-ci va prendre la forme d'une ouverture de crédits de 275 millions d'euros¹ dans le prochain collectif budgétaire.** Les montants versés aux établissements tiendront compte de la situation de chacun, notamment du poids des dépenses d'énergie dans leur budget de fonctionnement et du niveau de leurs réserves mobilisables.

Le rapporteur salue l'obtention de cette rallonge budgétaire, fruit de l'interventionnisme efficace de la ministre. Outre le montant débloqué, **il souscrit à la méthode du « au cas par cas », la plus appropriée compte tenu de la diversité des situations. Il souhaite que celle-ci soit articulée avec les plans de sobriété énergétique** que les opérateurs de l'ESR doivent formaliser d'ici la fin 2022 afin que l'aide perçue ne serve pas uniquement à couvrir tout ou partie des surcoûts, mais qu'elle s'accompagne aussi d'une dynamique vertueuse en matière de baisse des consommations d'énergie.

¹ Pour l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

3. LA CRISE ÉNERGÉTIQUE : UN TOURNANT POUR DONNER UN COUP D'ACCÉLÉRATEUR AUX DÉMARCHES DE SOBRIÉTÉ DES ÉTABLISSEMENTS ET LANCER UNE RÉHABILITATION AMBITIEUSE DU BÂTI UNIVERSITAIRE

A. L'INDISPENSABLE OPTIMISATION DES CONSOMMATIONS DE FLUIDES ET DE L'USAGE DES LOCAUX POUR PLUS DE SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE

À court terme, la crise énergétique oblige les établissements d'enseignement supérieur à rationaliser leur consommation de fluides (électricité, gaz), tout en veillant à ce que leur mission de service public n'en pâtisse pas. Il est en effet exclu de rebasculer les enseignements en distanciel pour faire des économies d'énergie.

Plusieurs leviers, la plupart listés par la circulaire ministérielle déclinant le plan de sobriété énergétique aux opérateurs du MESR, sont dès à présent activables :

- en matière de chauffage et de climatisation : limitation du chauffage à 19 degrés et de la climatisation à 26 degrés ;
- en matière d'éclairage : responsabilisation des agents sur l'extinction des éclairages à la fin des activités journalières ;
- en matière de matériel électrique : mise en veille systématique des appareils numériques et multimédia (ordinateurs, bornes wifi, écrans des halls...).

Le contexte actuel doit aussi inciter les établissements à avancer dans l'optimisation de la gestion de leurs locaux. Cela passe par :

- l'élaboration de bilans énergétiques, bâtiment par bâtiment, accompagnée de la mise en place d'outils de suivi des consommations ;
- un pilotage plus fin dans la gestion technique des bâtiments ;
- une réflexion sur l'usage des locaux au regard de l'évolution des pratiques de travail (télétravail, visioconférence..) et du développement des nouvelles modalités d'organisation (plateformes, *open space*, mutualisation des locaux...).

De nombreux établissements, qu'il s'agisse d'universités ou d'écoles, se sont déjà emparés de ces problématiques. D'autres sont plus en retard ; la crise est l'occasion de les mettre au rang des priorités.

Pour le rapporteur, un autre levier mérite d'être sérieusement étudié : l'adaptation du calendrier universitaire. A minima, celle-ci peut prendre la forme d'une révision des emplois du temps pour permettre une fermeture complète pendant les week-ends (certains cours ont lieu les samedis matins) ou d'un arrêt complet de l'activité pendant certaines vacances scolaires (par exemple, à Noël, où les bâtiments universitaires restent généralement ouverts au moins une semaine sur les deux semaines de congé). **Une démarche plus ambitieuse consisterait à réorganiser l'année universitaire afin de moins concentrer les enseignements sur l'automne et l'hiver.** Interrogée sur ce sujet par le rapporteur, la ministre a convenu qu'il s'agissait d'une piste de réflexion intéressante, nécessitant toutefois que les acteurs concernés « se mettent autour de la table ».

Reste, pour les universités, l'épineuse question des équipements et infrastructures de recherche pour lesquels une diminution du chauffage, une baisse de tension voire une coupure électrique sont, dans le cas de certaines disciplines, inenvisageables. Une analyse au cas par cas doit donc être engagée pour déterminer les éventuelles pistes d'économies, tout en assurant la continuité des activités de recherches.

PLAN DE SOBRIÉTÉ ÉNERGÉTIQUE DÉCLINÉ AUX OPÉRATEURS DE L'ESR

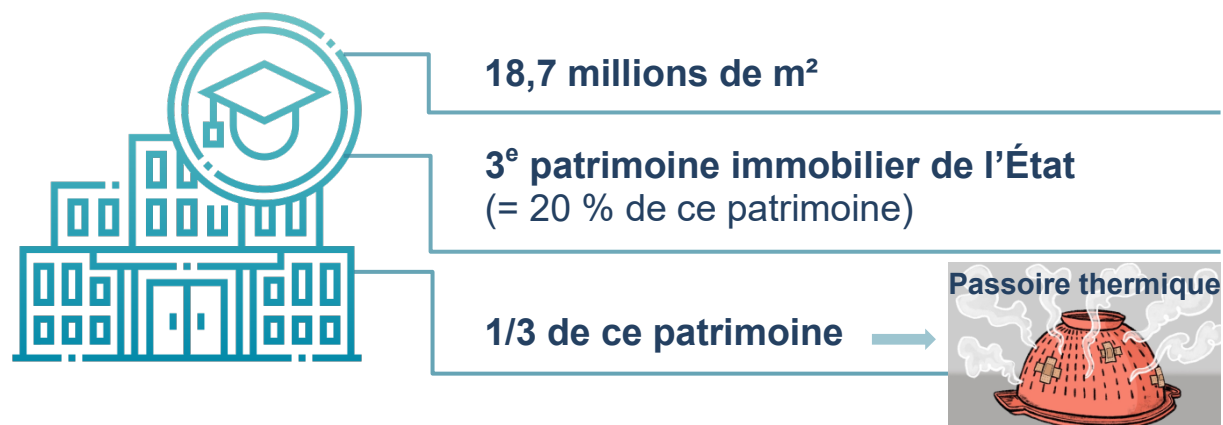
Obligation pour les établissements d'élaborer, d'ici la fin 2022, un plan de sobriété énergétique répondant à l'objectif d'une réduction de 10 % des consommations en 2024 par rapport à 2019

format libre, mais obligation d'y faire figurer les mesures permettant d'atteindre cet objectif

suivi annuel du déploiement des plans par les rectorats

B. LA NÉCESSITÉ D'UN PLAN D'INVESTISSEMENT MASSIF POUR UNE RÉNOVATION STRUCTURELLE DU PARC IMMOBILIER UNIVERSITAIRE

Ces leviers de court terme ne sont pas dissociables d'actions de moyen et long termes. Deuxième poste de dépenses derrière la masse salariale, le **patrimoine immobilier universitaire, qui représente 20 % de celui de l'État, se trouve en effet à la croisée de plusieurs problématiques stratégiques** – la transition énergétique, l'évolution des pratiques de travail, la participation des établissements à la vie économique et sociale de leur territoire d'implantation – **qui appellent une approche transversale et une politique réellement ambitieuse.**



1. L'appel à projets du plan de relance en faveur de la rénovation énergétique de l'ESR : un effet accélérateur à court terme, mais insuffisant à moyen et long termes

Dans le contexte de la crise sanitaire, où l'urgence était de relancer rapidement l'économie française, le Gouvernement a fait le choix de passer par **la méthode de l'appel à projets pour encourager la rénovation énergétique dans le secteur de l'ESR** (cf. encadré ci-dessous). **Le rapporteur estime que cette initiative a assurément permis de donner une impulsion à un dossier resté trop longtemps en déshérence.**

Malgré des délais très contraints, les acteurs du secteur se sont saisis de cette opportunité, montrant leur intérêt pour la problématique de la rénovation énergétique et leur bon niveau global de préparation. Même si, comme l'a récemment relevé la Cour des comptes¹, des effets d'aubaine ne sont pas exclus – de « petits » dossiers auraient sans doute pu être financés sur les fonds propres des établissements – **une réelle dynamique est à l'œuvre.**

État d'avancement de l'appel à projets du plan de relance 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'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. 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 MESR.

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

Les projets retenus sont variés ; il peut s'agir de grosses réhabilitations (de logements étudiants, de bâtiments d'enseignement), 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.).

La règle selon laquelle les projets devaient être notifiés au plus tard le 31 décembre 2021 a été respectée. À cette échéance, 16 000 marchés de travaux étaient actés. Selon la direction de l'immobilier de l'État (DIE), auditionnée par le rapporteur, **environ la moitié des projets - soit 2 000 - sont aujourd'hui terminés** ; il s'agit généralement des plus petits projets. Pour les plus importants, **des problèmes d'approvisionnement en matières premières** pourraient retarder une livraison normalement prévue au plus tard pour fin 2023. En revanche, à ce stade, il n'est pas observé de dérive massive des coûts des travaux, ni constaté d'opérations en péril.


Cependant, compte tenu du retard accumulé au cours des dernières décennies et de l'ampleur des besoins d'investissement qui en résulte - le MESR évalue à 7 milliards d'euros le coût de réhabilitation du patrimoine universitaire, dont 75 % serait en lien avec la transition énergétique et environnementale, tandis que France Universités le chiffre à 15 milliards d'euros -, **un changement d'échelle est nécessaire.** Auditionné par le rapporteur, le directeur de l'immobilier de l'Etat a lui-même convenu que le fonctionnement à court terme par appels à projets ne suffisait pas et qu'une stratégie immobilière de long terme était indispensable.

2. Changer de paradigme en lançant un plan stratégique et financier ambitieux

Depuis plusieurs exercices budgétaires, **le rapporteur plaide pour le lancement d'un plan d'investissement d'envergure.** En plus d'une programmation financière pluriannuelle, ce plan doit, selon lui, s'accompagner d'**une réflexion de fond sur la quantité et la qualité du bâti universitaire au regard des récentes évolutions pédagogiques et sociétales,** l'avenir consistant sans doute en « *moins de m² pour mieux de m²* ».

Un autre prérequis est la montée en compétences des établissements sur ce sujet, ce qui passe notamment par le renforcement des équipes chargées de l'immobilier, la généralisation de la nomination d'un(e) vice-président(e) dédié(e) à ce secteur et la constitution obligatoire d'un budget annexe immobilier. **Certains leviers juridiques nécessitent aussi d'être davantage actionnés,** comme la possibilité pour les universités de participer au capital des sociétés publiques locales (SPL) afin de valoriser leur patrimoine, **et certains verrous réglementaires levés,** à l'instar de la limitation de leurs capacités d'emprunt. La dévolution immobilière, dont la troisième vague a été lancée (12 universités se sont portées candidates), est aussi une voie intéressante, même si elle ne peut sans doute pas s'appliquer à l'ensemble des universités. Ces différents outils concourent à renforcer l'autonomie et la responsabilisation des établissements, tout en leur permettant de gagner en professionnalisation.

Lors de son audition par la commission, **la ministre a annoncé être en train de travailler** avec son collègue ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires, dans le cadre de la planification écologique, à un « **plan pour la rénovation énergétique et thermique** », qui pourrait être annoncé « *dans les semaines ou mois qui viennent* ». **Le rapporteur accueille favorablement cette initiative, dont il espère qu'elle sera à la hauteur du « mur » d'investissement auquel se heurte aujourd'hui l'immobilier universitaire.**

 Le rapporteur alerte aussi sur **les besoins de financement du réseau des œuvres universitaires et scolaires en matière immobilière** : 8 000 logements restent à réhabiliter en résidence universitaire et 12 000 sont à construire dans les sites en tension pour répondre à la demande.

4. VIE ÉTUDIANTE : DES RÉFORMES DE FOND À MENER

A. LA RESTAURATION UNIVERSITAIRE : UN MODÈLE ÉCONOMIQUE EN TENSION QU'IL EST URGENT DE REVOIR

Bien que la rentrée 2022 se soit déroulée dans un climat beaucoup plus serein sur le plan sanitaire que les années précédentes, **les restaurants universitaires sont confrontés à une tension croissante. Leur activité a augmenté, selon les sites, de 20% à 40 % en 2021 par rapport à 2019**, sous l'effet de plusieurs facteurs : l'attractivité du repas à 1 euro pour les étudiants boursiers et les étudiants en situation de précarité, la fidélisation d'étudiants ayant commencé à fréquenter la restauration universitaire pendant la crise (notamment sous la forme de vente à emporter), le contexte inflationniste qui rend le repas au tarif social de 3,3 euros très compétitif. A cela s'ajoutent les difficultés de recrutement dans le secteur de la restauration - que renforce la très faible compétitivité des Crous sur le plan salarial -, les problèmes d'approvisionnement en denrées alimentaires communs à l'ensemble des acteurs de la distribution, les incidences financières de la loi EGalim, estimées à près de 10 millions d'euros par an.

Or, dans le même temps, **la subvention pour charges de service public (SCSP) du réseau, hors crédits destinés au financement de mesures nouvelles, est stabilisée depuis des années autour de 300 millions d'euros**. Cette stagnation devient de plus en plus problématique alors que l'activité de restauration ne cesse de croître, que le réseau poursuit son développement (ouverture de nouvelles structures d'hébergement et de restauration, avec les recrutements afférents), qu'il se voit confier des missions supplémentaires d'accompagnement social des étudiants (nécessitant des recrutements de professionnels et le développement d'outils informatiques spécifiques).

Jugeant anormale la non-indexation de la SCSP sur le volume de repas fournis, le rapporteur appelle le ministère à reconsidérer rapidement le financement de l'activité de restauration et, plus globalement, celui de l'ensemble du réseau.

B. LA CONCERTATION SUR LA VIE ÉTUDIANTE : UNE OCCASION À SAISIR POUR ENFIN RATIONALISER LE SYSTÈME D'AIDES PUBLIQUES AUX ÉTUDIANTS ET RÉFORMER STRUCTURELLEMENT LES BOURSES

1. L'indispensable simplification du paysage des aides publiques aux étudiants

Le rapporteur salue le lancement, cet automne, d'une vaste concertation sur la vie étudiante comportant deux volets : un national, centré sur l'évolution du système des bourses, un territorial, intégrant l'ensemble des thématiques liées à la vie étudiante (les aides financières, la santé, la culture, le sport, l'engagement étudiant...). Comme il l'a indiqué à la ministre lors de son audition, **il souhaite que les parlementaires y soient associés, le Sénat ayant pour sa part mené un travail approfondi sur la vie étudiante en 2021, dans le cadre d'une mission d'information¹ dont il était membre.**

Cette concertation doit, selon lui, permettre une remise à plat du système des aides publiques aux étudiants, aujourd'hui caractérisé par une multiplicité de dispositifs et d'intervenants. Cette complexité explique les difficultés d'accès à l'information que rencontrent les étudiants et les « trous dans la raquette » constatés dans leur prise en charge ; malgré la diversité des aides, certains profils échappent à leur bénéfice.

Afin de simplifier l'architecture actuelle et la rendre plus lisible, le rapporteur estime que la logique du « guichet unique », qui consiste à confier à un seul opérateur l'instruction des demandes d'aides directes et leur gestion, **mérite d'être expertisée**. Pour les étudiants, cette organisation présenterait **l'avantage de la simplicité, de la lisibilité, de la praticité** et contribuerait, *in fine*, à améliorer leur accès aux droits. Compte tenu du rôle central joué aujourd'hui par les Crous dans ce domaine, ceux-ci pourraient logiquement constituer ce point d'entrée unique. Une telle évolution suppose toutefois une concertation

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

approfondie avec les autres opérateurs, en particulier territoriaux. Les échanges régionaux, qui démarrent sous l'égide des rectorats, en sont l'occasion.

2. La réforme annoncée des bourses sur critères sociaux : ne pas rester au milieu du gué

Promesse non tenue du précédent quinquennat, la réforme des bourses s'annonce comme l'un des grands chantiers de la nouvelle ministre. Celle-ci a présenté, à l'occasion de la rentrée, une feuille de route en deux temps : d'abord, une concertation nationale devant aboutir à un point d'étape en janvier 2023, lequel permettra de prendre des premières mesures applicables dès la rentrée 2023 - si consensus il y a, puis, une réforme plus profonde en 2024, voire en 2025.

Si le diagnostic sur les défauts du système actuel et la nécessité de le remettre à plat sont globalement partagés, **plusieurs interrogations plus ou moins clivantes sont à trancher, comme :**

- faut-il fusionner les bourses avec l'aide personnalisée au logement (APL), sachant qu'il s'agit de deux systèmes aux critères différents¹ gérés par deux ministères distincts ?
- faut-il territorialiser les bourses pour tenir compte des différences du coût de la vie, notamment du coût du logement, selon les territoires ?
- faut-il élargir l'assiette des bénéficiaires au profit des classes moyennes, en créant de nouveaux échelons ?
- faut-il linéariser le système, en supprimant les échelons et éviter ainsi les effets de seuil ?
- faut-il continuer à prendre en compte le revenu des parents ou « déparentaliser » le calcul des bourses comme c'est le cas dans d'autres pays européens ?

Sans vouloir préempter le débat qui commence, le rapporteur espère que la méthode et le calendrier choisis ne déboucheront pas sur des demi-mesures et appelle de ses vœux une réforme systémique des bourses.

La commission de la culture, de l'éducation et de la communication a émis, lors de sa réunion plénière du 2 novembre 2022, un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2023.



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/pjlf2023_com.html

¹ Pour bénéficier de l'APL, un étudiant, français ou étranger, doit louer un logement « décent » – dont le propriétaire n'est pas quelqu'un de sa famille – et ne pas dépasser un certain plafond de revenu. *A contrario*, les bourses sur critères sociaux se fondent sur le revenu brut global déclaré par les parents de l'étudiant et l'éloignement du lieu d'études.