

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Audition M. Didier MIGAUD, Premier président, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public..... 2
- Informations relatives à la commission 25
- Présences en réunion 31

Mercredi

5 décembre 2018

Séance de 9 heures 30

Compte rendu n° 41

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Présidence

de

**M. Éric Woerth,
*Président***



La commission entend M. Didier Migaud, Premier président, sur le rapport d'enquête réalisé par la Cour, en application du 2° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public.

M. le président Éric Woerth. Nous recevons ce matin M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, pour nous présenter l'une des enquêtes que la Cour des comptes devait nous remettre en 2018, suite à la demande que je lui avais adressée au nom de la commission, en application de l'alinéa 2 de l'article 58 de la LOLF.

Sur les cinq sujets retenus, nous avons eu la communication sur le bilan de la privatisation des aéroports, devant notre commission, le 13 novembre dernier, et celle sur le soutien public au mécénat des entreprises, la semaine dernière. Les communications sur l'approche méthodologique du coût de la justice et sur l'externalisation du soutien des forces en opérations extérieures (OPEX) nous seront remises d'ici la fin de l'année.

Ce qui nous occupe aujourd'hui, c'est une communication relative aux droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public.

Ce rapport a été adressé aux commissaires, il y a une quinzaine de jours. Jusqu'à l'été dernier, les rapports leur étaient adressés la veille. Le bureau de notre commission a souhaité que cette diffusion soit effectuée une semaine avant la présentation des rapports, afin que chacun puisse en prendre connaissance en temps utile. Cette fois-ci, j'ai souhaité une diffusion anticipée, en accord avec le Premier président, le rapport ayant été en partie évoqué dans la presse et lors d'une question au Gouvernement. La Cour elle-même a dû le publier par anticipation sur son site, avec notre accord.

Cela pose un certain nombre de questions. Plus les rapports porteront sur des sujets sensibles et plus ce pourra être le cas. Sur des sujets qui n'intéressent personne, la confidentialité est extrêmement bien maintenue, non seulement avant mais aussi après ! En revanche, quand cela intéresse beaucoup, et c'est notre intérêt comme celui du pays de traiter des sujets qui intéressent et qui sont compris par tous, se pose la question de la pression médiatique et du respect des institutions, de notre commission et de la publication du rapport à l'issue du travail que nous réalisons.

À partir de février 2019, nous aurons les résultats des cinq autres enquêtes en cours.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. Je suis heureux de vous faire part des conclusions de l'enquête que nous avons menée à la demande de votre commission sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public.

Monsieur le président, vous avez évoqué un sujet qui nous concerne tous : la communication anticipée et non maîtrisée de certains de nos travaux. C'est un vrai sujet pour vous comme pour nous, encore plus sensible s'agissant de fuites au sujet d'un rapport d'observations provisoires dont l'instruction n'est pas encore terminée et qui ne reflètent pas obligatoirement les observations définitives de la Cour. Ce sujet nous est commun et nous sommes preneurs d'échanges avec vous comme avec les responsables des commissions du Sénat.

J'avais regretté également de ne pas être présent pour la présentation de notre rapport sur le mécénat d'entreprise. Là encore, un certain nombre d'informations ne correspondant pas à la réalité avaient été diffusées, mettant en cause l'honneur du président de la formation interchambres qui a instruit de dossier. J'ai eu l'occasion de vous écrire, le président de la formation interchambres ayant été totalement injustement mis en cause. La rectification a été apportée par le journal concerné, mais cela avait légitimement meurtri ce président, car c'était profondément injuste, toutes les procédures ayant été respectées.

L'enquête que vous nous avez confiée revêt des enjeux financiers et sociaux majeurs pour notre pays.

Je rappellerai à cet égard quelques données-clés : 2,16 millions d'étudiants sont inscrits dans l'enseignement supérieur, dont 1,6 million à l'université ; plus de 80 % des étudiants inscrits dans un établissement d'enseignement supérieur public sont redevables, en première année d'études, du paiement de droits d'inscription, d'un montant inférieur ou égal à 170 euros.

Tous ne s'en acquittent pas. En effet, grâce au système de bourses, 40 % des étudiants inscrits à l'université sont exonérés de ce paiement.

Ces étudiants sont inscrits dans une grande diversité d'établissements. Aussi l'enquête de la Cour a-t-elle retenu un échantillon large, comprenant des universités, des écoles d'ingénieurs, des formations paramédicales ou encore de grands établissements. Cet échantillon reflète la diversité de l'enseignement supérieur public français, tant en termes de territoires d'implantation, que de filières, de taille d'établissements et de tutelles ministérielles.

Deux principaux axes sont développés dans le rapport.

Dans un premier temps, la Cour rappelle que la France a fait le choix d'un système public d'enseignement supérieur assuré, pour l'essentiel, par des subventions publiques. Or nous constatons que ce modèle de quasi-gratuité au bénéfice des étudiants est aujourd'hui battu en brèche.

Sans pilotage global ni objectif commun, de nombreux établissements ont en effet sensiblement augmenté leurs droits d'inscription, considérant ce levier comme un moyen d'accroître leurs ressources. Il en résulte un paysage hétérogène et parfois peu compréhensible pour les étudiants et leurs familles.

Dans un second temps, à la demande de votre commission, la Cour a examiné différents scénarios d'évolution des droits d'inscription universitaires, de nature à répondre aux besoins de financement de l'enseignement supérieur public français. Elle en a précisé les conséquences et les conditions de mises en œuvre.

Tout d'abord, le système d'enseignement supérieur français s'est construit autour d'un modèle de quasi-gratuité. Il est la traduction du principe d'égal accès à l'instruction posé par le Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Ce modèle a une double conséquence.

D'abord, le financement du système d'enseignement supérieur est assuré pour l'essentiel par des fonds publics. Tel est le cas également dans plusieurs autres pays européens.

En conséquence, les droits d'inscription représentent une ressource marginale pour les universités françaises : en moyenne, moins de 2 %. Ils ne couvrent donc, dans la majorité des établissements publics, qu'une part infime du coût de la formation d'un étudiant. Pour mémoire, ce coût s'élevait en 2016 à 10 210 euros par an à l'université.

Si ce modèle de quasi-gratuité est ancien, il persiste aujourd'hui dans un environnement académique en pleine transformation. En effet, l'enseignement supérieur public fait face depuis plusieurs décennies à une croissance massive de ses effectifs, à son internationalisation et au développement significatif de l'offre de formation. Ces évolutions bienvenues ont créé des besoins de financement croissants pour les établissements.

Malgré ces transformations et ces évolutions, les pouvoirs publics n'ont pas remis en cause le modèle de quasi-gratuité à l'université. Les droits d'inscription se sont maintenus à un faible niveau ; ils ont même été gelés de 2015 à 2018. En 2018, les étudiants ont aussi bénéficié, dans leur grande majorité, d'un gain financier, à la suite de la création de la contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), qui s'est substituée – pour un montant moins élevé – au versement de la cotisation maladie précédemment acquittée par les étudiants au titre de leur inscription.

Ce statu quo ne va pas de soi.

Face aux mêmes mutations, de nombreux établissements publics ont en effet utilisé les droits comme des instruments financiers à part entière d'une stratégie d'accroissement de leurs ressources propres.

Toutefois, selon les formations concernées, les hausses qui en ont résulté ont été d'ampleur inégale et ont obéi à des logiques différentes.

Je citerai à cet égard quelques exemples.

L'Institut d'études politiques de Paris et l'université Paris-Dauphine ont ainsi augmenté, pour leurs diplômes propres, le montant moyen des droits payés par les étudiants, par le biais d'un système de droits modulés par cycle et suivant les revenus du foyer fiscal des familles. Cette stratégie vise à accroître leurs ressources propres pour financer leur croissance, y compris à l'international.

Dans certaines écoles publiques d'ingénieurs, les hausses des droits d'inscription ont visé à accompagner le développement des établissements dans un contexte de stagnation ou de diminution des subventions publiques.

Enfin, dans d'autres configurations, des montants élevés de droits ont permis de compenser un niveau faible de financement public, comme dans les filières paramédicales, voire de tirer parti d'un public spécifique ou d'une spécialisation locale particulière, ce qui est le cas des diplômes d'université.

Il résulte de ces différentes stratégies un paysage disparate, dans lequel des diplômes et des qualifications comparables sont accessibles à des tarifs variables.

Cette différenciation des droits a prospéré avec l'assentiment implicite des pouvoirs publics, sans résulter d'une stratégie claire et partagée des ministères de tutelle.

Cette situation est d'autant plus illisible pour les étudiants et leurs familles que les déterminants du calcul des droits et de leur évolution ne sont pas véritablement connus. Le montant des droits n'a en effet pas de lien direct avec le coût des formations et les perspectives d'insertion professionnelles offertes par le diplôme. Son évolution, sur une base annuelle, relève de déterminants principalement politiques et qui ne sont pas objectivés.

À la lumière de ces constats, la Cour formule une première série de recommandations visant à renforcer la transparence, la lisibilité et la cohérence du cadre actuel des droits d'inscription. La Cour appelle également, avant toute réflexion sur leur éventuelle augmentation, à clarifier le contenu et les possibilités de variation des droits d'inscription. Elle recommande que ceux-ci soient, par exemple, indexés sur un indice économique de référence.

J'en viens à présent au second temps du rapport, qui répond plus particulièrement au souhait de votre commission.

Au regard des constats que je viens de formuler, la Cour a examiné différentes options d'évolution des droits d'inscription universitaires. Avant d'en détailler le contenu, j'appellerai votre attention sur quatre précautions méthodologiques.

La première concerne le besoin de financement des universités. Si l'existence de besoins est sans doute bien réelle, le chiffrage d'un milliard d'euros, mis en avant par la plupart des acteurs du secteur et repris dans ses grandes lignes par le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche publié en 2017, gagnerait à être mieux étayé dans son montant et son utilisation. Tel n'est pas le cas aujourd'hui.

Avant d'accroître les ressources des universités, il convient également d'exploiter toutes leurs marges d'efficience, qu'il s'agisse de mesures de gestion ou de la rationalisation de l'offre de formation.

La deuxième précaution tient au caractère difficilement reproductible à l'université des mouvements de hausse intervenus ces dernières années dans certains établissements. Ils sont apparus en effet dans des contextes institutionnels et sociétaux particuliers et concernent des formations sélectives et onéreuses. Les établissements où ces droits ont augmenté sont également caractérisés par d'excellentes performances en termes d'insertion professionnelle, ce qui permet aux familles d'assimiler le montant des droits à un investissement raisonnable. *A contrario*, l'effet d'éviction des classes moyennes serait considérablement amplifié à l'université.

En troisième lieu, l'hypothèse d'une augmentation des droits d'inscription doit être considérée avec prudence car elle génère un coût pour les étudiants, les ménages et l'État.

Pour les étudiants, le montant des droits détermine l'arbitrage entre études et activité rémunérée, ainsi que les choix d'établissement, de filière et de carrière. À titre d'exemple, dans le cas de certaines formations paramédicales, un reste à charge élevé pour les étudiants conduit nombre d'entre eux à effectuer leur formation à l'étranger. Cette situation n'est pas sans influencer profondément le mode d'exercice professionnel choisi à l'issue des études.

Pour l'État, une telle option impliquerait, toutes choses égales par ailleurs, d'augmenter la subvention publique qui compense, au profit des universités, les exonérations de droits des étudiants boursiers. Or le surcoût annuel pour le budget de l'État serait loin d'être négligeable : nous l'avons estimé entre 309 millions d'euros et 507 millions d'euros dans le cadre de notre scénario central.

Dernière précaution, le montant des droits universitaires est actuellement très modeste, tant en valeur absolue qu'en proportion des ressources des universités. Pour offrir un surcroît de ressources significatif aux universités, il faudrait donc les augmenter très nettement.

J'en donnerai une illustration : en 2018-2019, une hausse générale des droits d'inscription de 30 % – ce qui est déjà beaucoup – n'aurait procuré aux universités que 102 millions d'euros de recettes supplémentaires, soit 1,4 million d'euros en moyenne par université. C'est très peu rapporté à leur budget.

La Cour a intégré ces quatre précautions pour élaborer des scénarios d'évolution des droits d'inscription, comme l'avait souhaité votre commission.

Au vu notamment des exemples étrangers, elle a d'abord écarté les deux hypothèses les plus extrêmes, celle d'une suppression des droits d'inscription et celle d'une hausse très soutenue.

La suppression générale des droits d'inscription, telle qu'elle se pratique dans les pays scandinaves et en Allemagne, est incompatible avec le nécessaire effort de réduction de la dépense publique. Surtout, une fois mise en place, elle devrait s'accompagner d'une régulation renforcée de l'accès à l'enseignement supérieur, en contradiction profonde avec le modèle français actuel. Cette perspective impliquerait ainsi de modifier considérablement le modèle français d'admission dans l'enseignement supérieur et d'organisation des parcours.

À l'opposé, l'alignement des droits d'inscription sur les coûts de formation, qui supposerait une forte augmentation des droits, ne paraît pas plus réaliste ni souhaitable. En effet, il contrevient frontalement au principe issu du Préambule de la Constitution de 1946.

Voilà pour ces deux options, qui paraissent devoir être écartées.

La Cour a également réalisé des simulations fondées sur à l'hypothèse d'une augmentation des droits d'inscription pour les étudiants étrangers, c'est-à-dire non ressortissants d'un pays de l'Union européenne, de l'Espace économique européen ou de la Suisse. Nous avons évalué l'effectif correspondant à 133 000 étudiants à l'université pour l'année 2016-2017, soit 8 % du corps étudiant universitaire.

J'indique à cet égard que notre rapport a été instruit et délibéré avant les annonces formulées par le Premier ministre sur ce sujet, le 19 novembre dernier. Je ne reviens donc pas sur les résultats des simulations réalisées par la Cour, le sujet ayant été tranché par les pouvoirs publics.

La décision du Gouvernement d'augmenter le montant des droits d'inscription pour les étudiants étrangers modifie un paramètre du raisonnement établi par nos rapporteurs. Elle justifierait donc une actualisation des calculs correspondants. Ceux-ci sont en effet construits sur la base de l'ensemble des effectifs universitaires présents, nationaux, européens et extracommunautaires.

J'en viens maintenant aux différentes hypothèses d'augmentation des droits à l'université étayées dans ce rapport. Les scénarios sont par nature multiples, selon l'importance conférée à tel ou tel paramètre et les choix politiques qui en découlent.

Pour effectuer ses calculs, la Cour a retenu le montant cible du besoin de financement annuel supplémentaire d'un milliard d'euros par an, malgré ce que j'en ai dit tout à l'heure, afin de disposer d'une référence.

La Cour a appliqué à cette cible une clef de répartition équivalente à la part qui revient actuellement aux universités dans les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche publics. Ce raisonnement permet d'aboutir à une cible de recettes annuelles supplémentaires pour les universités de 432 millions d'euros.

Si les hypothèses d'augmentation des droits, dans leur ampleur et leur ciblage, peuvent faire l'objet de nombreuses variantes, la Cour a cependant privilégié un scénario central articulé autour de trois principes et permettant d'atteindre la cible de 432 millions d'euros.

D'abord, pour préserver l'égal accès à l'enseignement supérieur public, le faible niveau actuel des droits pourrait être maintenu dans le premier cycle d'études supérieures. Rappelons que 61 % des étudiants français et étrangers sont inscrits en licence à l'université et 40 % d'entre eux sont déjà exonérés de droits, en tant que boursiers.

Ensuite, *a contrario*, le cycle master pourrait supporter l'essentiel de la progression des droits, notamment en raison des perspectives d'insertion professionnelle qu'il offre aux diplômés. Les étudiants en master ne représentant que 34,9 % du corps étudiant, la hausse du niveau des droits devrait être soutenue pour avoir un réel effet sur les ressources des établissements.

En l'occurrence, pour atteindre l'objectif d'une recette supplémentaire de 432 millions d'euros en 2018-2019 sans toucher aux droits d'inscription en licence, il conviendrait de porter les droits du cycle master à 965 euros et ceux du cycle doctoral à 781 euros. Le même effet sur les ressources des universités pourrait être obtenu en protégeant davantage le master et en faisant contribuer, même modérément, le cycle de licence.

Enfin, les résultats des simulations que je vous ai présentées ne sont valables que si la subvention versée par l'État aux universités ne diminue pas de façon concomitante. On constate en effet, au travers de quelques exemples étrangers, qu'une augmentation des droits d'inscription peut entraîner une diminution des subventions publiques. C'est le cas au Royaume-Uni.

Au-delà des précautions qui s'attachent à l'utilisation de modèles de calcul, et quelle que soit l'évolution envisagée, la réflexion sur les droits d'inscription ne doit pas se réduire à une bataille de chiffres. Elle renvoie à des enjeux structurants pour l'enseignement supérieur, tels que la diversité des parcours des étudiants, le niveau de l'offre d'enseignement ou la qualité des services offerts par les établissements.

Aussi, ce que la Cour propose dans ce rapport, ce sont avant tout des hypothèses de raisonnement. Elle n'a d'ailleurs pas exploré toutes les variantes possibles, tant leur nombre est élevé.

Surtout, au travers de ce rapport, la Cour exprime une conviction : une hausse des frais d'inscription ne pourrait être envisagée que sous réserve de l'existence de garanties, en premier lieu au bénéfice des étudiants.

J'en citerai deux.

Premièrement, une augmentation des droits d'inscription devrait s'accompagner, selon son ampleur, de mesures de soutien financier en faveur des étudiants, que ce soit à travers l'adaptation du dispositif de bourses ou à travers l'évolution de celui des prêts étudiants. La Cour recommande notamment une extension du nombre d'étudiants exonérés de droits d'inscription, sans nécessairement que les étudiants concernés aient droit en plus à une aide financière complémentaire sous forme de bourse.

Deuxièmement, l'éventuelle augmentation des droits d'inscription, donc des ressources des établissements, devrait mécaniquement conduire à une amélioration des services offerts aux étudiants et de leurs conditions d'études. Elle pourrait par exemple inclure des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle plus soutenus que ceux existant aujourd'hui et le renforcement de l'encadrement pédagogique.

Au-delà, l'augmentation des ressources propres des universités pourrait contribuer à l'approfondissement de leur autonomie. Dans l'hypothèse où l'État ou le Parlement fixerait, par exemple, un seuil et un plafond annuels de droits à percevoir, les universités pourraient être alors mieux placées pour décider, en fonction de leurs besoins propres ainsi que de leur stratégie de formation et de recrutement, de la fixation d'un niveau des droits adapté et juste.

Le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France connaît une hausse continue depuis 2008, et ce nombre devrait continuer d'augmenter. C'est une chance pour la France. Mais cette situation accroît le besoin de financement des établissements pour permettre d'offrir aux étudiants les meilleures conditions d'enseignement possibles. La question du niveau des droits d'inscription se pose notamment dans ce contexte et avec cet objectif essentiel.

L'ambition de ce rapport est de fournir un modèle d'aide à la décision, évaluant, au-delà des chiffres, l'ensemble des conséquences de telle ou telle option. Je forme le vœu pour que cette analyse soit utile dans vos travaux à venir.

M. Fabrice Le Vigoureux, rapporteur spécial (*Enseignement supérieur et vie étudiante*). Monsieur le Premier président, je vous remercie pour l'extrême qualité de ce rapport, qui fera date. Il était attendu comme le Saint Graal dans un certain nombre de milieux. Nous avons tous reçu des sollicitations nombreuses de journalistes et de membres de la communauté universitaire pour l'obtenir avant les autres, ce qui montre, comme l'a rappelé le président Woerth, que vous avez abordé un sujet sociétal très sensible.

La demande a été formulée il y a un an. Il est important de le rappeler car on a entendu dire que ce rapport arrivait opportunément dans un contexte particulier. Il fait suite à une demande de la commission des finances et non pas à une demande du Gouvernement, c'est-à-dire de parlementaires désireux de réaliser un travail d'évaluation prospective. La demande est ancienne, le lourd travail d'investigation que vous avez mené a nécessité du temps.

Elle était d'abord inspirée par l'important sujet de la répartition de l'effort entre l'État, les collectivités territoriales, c'est-à-dire le contribuable, les familles et les entreprises. En 2019, l'État paiera 42 milliards d'euros d'intérêts pour sa dette, somme correspondant à trois fois le montant annuel du programme 150 des formations universitaires et de recherche pour nos finances publiques.

Cette demande trouve aussi son origine dans ma vie personnelle et professionnelle. J'ai trois enfants, dont l'un s'inscrivait en deuxième année d'université au moment où je la formulais, et l'on me demandait alors de contribuer à hauteur d'un peu moins de 30 euros par mois au financement de sa santé et de ses droits d'inscription. La question de la modulation de l'effort doit au moins être posée. Nous avons besoin d'évaluations et de données à ce sujet.

De plus, j'ai été directeur d'un institut universitaire accueillant des étudiants de nombreuses nationalités, en formation initiale et continue. Comme tous les responsables universitaires, j'étais confronté à une élévation des standards internationaux de qualité de services. Je m'en réjouissais, mais cela posait évidemment la question des moyens.

Le champ de la demande initiale allait un peu au-delà des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, puisqu'il couvrait le sujet plus général des ressources propres des établissements, que vous évoquez d'ailleurs dans le rapport. Je suis convaincu que le potentiel est immense, qu'il s'agisse du rôle joué par les universités dans le domaine de la formation continue, qui prend une place grandissante dans notre société, de la valorisation immobilière, de l'apprentissage ou du coût de l'échec en premier cycle.

L'une des raisons de la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite « loi ORE », c'est le grand gâchis humain et financier lié à l'échec, dont vous évaluez le coût à 2 milliards d'euros par an. Il n'y aura pas d'augmentation des droits d'inscription en France. Le Gouvernement l'a annoncé et martelé. Considérez-vous la réduction de ce taux d'échec en licence comme le principal levier d'allocation de moyens ?

Concernant les hypothèses d'évolution de la démographie étudiante, quelles sont-elles dans les universités et dans les autres systèmes d'enseignement supérieur ?

Enfin, avez-vous repéré des bonnes pratiques en matière de services d'insertion professionnelle dans le cadre de votre enquête dans les universités ?

Mme Bénédicte Peyrol. Monsieur le Premier président, merci pour ce rapport.

Nous mesurons combien les choix opérés et les hypothèses évoquées ont été finement élaborés afin de correspondre à l'objectif de financement des établissements et de préserver l'égalité entre les étudiants. J'évoquerai aussi l'égalité entre les territoires et le risque de l'hypothèse du renforcement des droits d'inscription en master, pour lesquels il existe déjà une différenciation. Comment préserver l'égalité entre les étudiants et l'égalité entre les universités ? Nous savons que faire ses études de droit à Clermont-Ferrand n'a pas le même coût que les faire à Paris. Prévoyez-vous un lissage ? Comment envisagez-vous cette augmentation des droits d'inscription pour les masters ? Quelle régulation prévoyez-vous ou proposez-vous ?

M. Patrick Hetzel. Je remercie à mon tour la Cour des comptes pour son travail sérieux et documenté, qui met en perspective les enjeux financiers et les enjeux sociaux.

Je ferai une remarque de méthode, qui ne concerne pas la Cour mais qu'il me paraît important de faire en commission. Je suis étonné d'entendre les représentants de la majorité dire que le Gouvernement avait annoncé que la hausse des droits d'inscription était écartée. Relayer cela ici, au Parlement, revient à mépriser le débat parlementaire. Le Gouvernement peut prendre des positions, mais la moindre des choses, c'est que le débat parlementaire puisse avoir lieu. En outre, vous rappelez que le rapport a été commandé il y a un an. Le minimum de respect, à l'égard aussi bien de la Cour que du Parlement, c'est qu'il puisse y avoir un vrai débat. Or il est d'ores et déjà escamoté puisque, comme vous le rappeliez, monsieur le président, le Gouvernement s'était déjà prononcé avant même que nous n'ayons connaissance du rapport.

J'en viens aux sujets de fond. Monsieur le Premier président, vous avez écarté deux hypothèses extrêmes : la suppression des droits d'inscription, comme c'est le cas dans certains pays, et une hausse très importante. Vous avez évoqué une option alternative, modérée et assez réaliste. Vous dites qu'il faut moduler les droits d'inscription en fonction du cycle d'études. *Quid* de l'employabilité ? Un certain nombre de pays ont estimé qu'un diplôme de master ne devait pas avoir le même coût, compte tenu des probabilités d'insertion professionnelle et surtout du niveau de salaire du premier emploi. Est-ce une voie que vous avez explorée ?

Par ailleurs, vous indiquez que tout relèvement des droits imposerait un meilleur établissement du financement des universités. Vous insistez en préconisant l'amélioration de la gestion et de l'efficacité des universités. Pouvez-vous nous en dire un peu plus ?

Vous évoquez aussi la base légale. Avez-vous exploré les évolutions légales nécessaires pour asseoir une évolution des droits ?

Je tiens aussi à vous remercier d'indiquer que tout cela doit être fait de manière interministérielle, ce qui montre bien que la ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation n'a pas la possibilité d'agir sur tout le spectre de l'enseignement supérieur.

M. Mohamed Laqhila. Monsieur le Premier président, je vous remercie à mon tour pour cet excellent rapport.

La première partie est consacrée à l'analyse de la situation actuelle dans les universités françaises. Vous dites que le système est « *dénué de toute logique financière* », tout en relevant les besoins de financement croissants dans les établissements français. La massification de l'enseignement supérieur, son internationalisation et le développement de l'offre de formation sont, selon le rapport, autant de facteurs qui militent en faveur d'une fin progressive de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur. Il est préconisé que les trois premières années de licence restent au tarif actuel, c'est-à-dire environ 170 euros, mais que les droits d'inscription en master passent à 965 euros, contre 243 euros aujourd'hui, et que ceux du doctorat passent de 380 euros à 780 euros. Ces augmentations permettraient, selon vos simulations pour 2018-2019, de dégager 432 millions d'euros de recettes supplémentaires pour les universités. L'argument justifiant cette augmentation est que le master offre d'importantes perspectives d'insertion professionnelle. Or les perspectives professionnelles sont, à mon sens, différentes selon les masters préparés. En retenant ce seul critère, on ne

prendrait pas en compte la multiplication des écoles privées payantes, qui attirent de plus en plus de jeunes dont les familles en ont les moyens, parce qu'elles assurent sinon un emploi, du moins des perspectives intéressantes. Cela a pour double effet de créer davantage d'inégalités entre les étudiants et de désertifier, et de vider ou de mettre en difficulté certaines facultés.

Quid des universités dont les formations et les spécialisations proposées offrent moins de débouchés professionnels que d'autres ? Préconisez-vous une augmentation générale pour les masters ? Que pensez-vous d'un regroupement plus large de certaines universités sur un même territoire ou d'un regroupement administratif destiné à mutualiser des locaux, des services et des moyens financiers au sein d'un seul et grand campus universitaire ? Ce modèle, selon vous, est-il viable ? Quelles seraient les mesures à prendre en termes de mobilité et de logements pour accompagner cette transition ? Je citerai Aix-Marseille Université, qui compte cinq grands campus, 58 sites répartis sur quatre départements et 130 structures de recherche pour plus de 75 000 étudiants.

Mme Christine Pires Beaune. Je me joins aux orateurs précédents pour souligner la qualité du travail rendu par la Cour.

Ce rapport a déjà fait couler beaucoup d'encre. Monsieur le président Woerth, vous avez rappelé qu'une question d'actualité avait été posée sur ce rapport alors que nous ne l'avions pas encore examiné. En réponse à cette question d'actualité, le Gouvernement a écarté clairement toute hausse des frais d'inscription. Cette réponse nous satisfaisait, même si, sur la forme, il y aurait beaucoup à dire. Puis, le 19 novembre, la porte qui avait été fermée à l'occasion des questions d'actualité a été rouverte, uniquement pour les étudiants extracommunautaires, opérant ainsi un tri entre les étudiants, ce que nous dénonçons fortement.

Annoncer vouloir accueillir beaucoup plus d'étudiants – 500 000 à l'horizon 2027 – tout en augmentant significativement les droits d'inscription, en les faisant passer de 243 euros à 3 770 euros pour un master, par exemple, revient à en exclure certains. Certes, la hausse serait plus modérée pour les étudiants communautaires, mais elle resterait significative. Vous reconnaissez donc, en proposant une hausse différenciée des droits d'inscription en fonction des cycles, qu'il faut renforcer l'aide aux étudiants les moins aisés.

Avez-vous fait les simulations d'impact par décile ? Au regard du contexte, il me semble que toute simulation devrait désormais être réalisée ainsi. Si l'on prend l'exemple d'une famille avec deux étudiants dans des villes différentes, l'un en master, l'autre en licence, et dont les revenus sont au-dessus du plafond d'éligibilité aux bourses, je crains qu'elle ne soit en difficulté pour assurer cette double charge.

Par ailleurs, je m'étonne de la proposition visant à indexer les droits d'inscription sur l'inflation au moment où, dans le projet de loi de finances et dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, certaines prestations sociales comme les retraites ou les aides personnalisées au logement sont désindexées.

M. Vincent Ledoux. Monsieur le Premier président, je tiens d'abord à vous féliciter pour la qualité de ce rapport très éclairant.

J'interviendrai plus spécifiquement sur la problématique plurielle des étudiants étrangers pour lesquels les droits sont différenciés. Des échanges interministériels apparaissent nécessaires, puisque les sujets concernant les étudiants étrangers sont multiples.

Je pense notamment aux étudiants étrangers francophones d'Afrique subsaharienne de classe moyenne qui, pour intégrer une université française, commencent par payer des frais d'inscription administrative à Campus France. C'est une première sélection, car ceux qui sont un peu plus fortunés vont directement dans des écoles de commerce ou des écoles d'ingénieurs, sur place ou en France. À leur arrivée en France, ils font face au problème de la revalidation de leur carte de séjour, avec des délais administratifs sur la durée desquels on peut parfois s'interroger. À cela s'ajoutent le problème du logement étudiant et le problème tout simplement social, à un moment où le discours présidentiel insiste sur la nécessité de renforcer la francophonie et d'accueillir par des visas de circulation un nombre toujours plus élevé d'étudiants étrangers d'Afrique subsaharienne. Avez-vous réalisé une étude d'impact fine sur ce sujet ? Il ne faudrait pas qu'une annonce soit contrecarrée par une mesure qui la pénaliserait.

Je terminerai par la problématique du logement. Les étudiants étrangers sont trop souvent très mal logés, voire logés à la faveur d'un regroupement familial. En Afrique, la notion de famille est très large, et on va facilement habiter chez un cousin ou un ami, souvent dans des conditions précaires.

Mme Sabine Rubin. Ce matin, M. Blanquer disait, à propos des jeunes lycéens et des étudiants, que leur violence était sans limite. C'est possible, mais ce que je trouve vraiment sans limite, c'est l'obstination, l'entêtement à suivre une politique uniquement guidée par la boussole des 3 % et de la dette, comme si l'on était incapable de penser que ce système austéritaire était le produit non pas d'un phénomène naturel mais d'intentions humaines, de quelques technocrates bruxellois placés sous la férule de banquiers et de financeurs. Retourner à l'université pour forger son esprit critique ne ferait de mal à personne.

Je suis sans voix, comme abasourdie par un tel rapport qui s'oriente définitivement vers ce type de politique. En revanche, je sais que les jeunes, eux, ne seront pas sans voix – ils sont d'ores et déjà de nouveau mobilisés contre Parcoursup – quand ils sauront ce que le Gouvernement prépare, si tant est qu'il suive ces conseils.

Tout ce bavardage au sujet des droits d'inscription à l'université ne date pas d'aujourd'hui – droits qui portent un coup au principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement public, lequel est pour moi une avancée de la République, donc une avancée humaine.

Je suis sans voix mais sans surprise. Cela s'inscrit dans la continuité du processus de Bologne visant à l'harmonisation des diplômes, à l'autonomie des universités et aux fusions visant à créer des superstructures, puis une sélection par l'orientation. Je rappelle que Mme Vidal, qui a mis en place ce programme, a erré pendant trois ans en première année de licence avant de trouver sa voie. À l'époque, nous avions la possibilité de tâtonner dans nos orientations, ce dont ne bénéficieront plus les jeunes d'aujourd'hui. C'était un bénéfice pour se construire. Le processus de Bologne, c'est la marchandisation du savoir et son instrumentalisation au service des entreprises qui, avec leur vision court-termiste, ne savent même pas ce dont elles ont besoin. Je suis choquée de voir comment le monde des adultes ose parler d'orientation quand il est lui-même si myope et si court-termiste.

Mais puisqu'il s'agit ici d'être court-termiste, je vais vous poser quelques questions.

D'après vous qui savez si bien anticiper, à l'aune de ce qui se passe au Royaume-Uni, où l'on parle de « réfugiés des frais de scolarité », et aux États-Unis, combien de jeunes cette mesure, si elle est appliquée par le Gouvernement, va-t-elle détourner de l'université ? Combien de jeunes vont au contraire s'endetter, et pour quand prévoyez-vous la bulle financière ?

M. Jean-Paul Dufrène. La possibilité d'une hausse des droits dans les universités ne peut être écartée *a priori*. La Cour des comptes, par ce propos, s'attaque au modèle universitaire français. En effet, faisant constat de l'échec supposé du modèle de gratuité français, la Cour propose de porter les frais d'inscription en master de 243 euros à 965 euros. Dans le même temps, l'hypothèse de la gratuité est totalement écartée par le rapport au nom de la nécessaire réduction des dépenses publiques. La logique de la Cour des comptes est simple : les universités publiques ayant des difficultés financières et ayant besoin de plus de ressources propres, il convient d'augmenter les frais d'inscription pour les étudiantes et étudiants afin de permettre aux universités d'augmenter leurs ressources et de pallier ainsi le sous-financement de l'université par l'État.

De plus, le rapport considère que cette hausse ne serait pas dramatique dans la mesure où les frais d'inscription représentent une part marginale du budget d'un étudiant.

Le rapport et ses conclusions montrent indirectement le sous-financement préoccupant de l'université publique française et l'échec des lois sur l'autonomie des universités. Le rapport de la Cour rappelle que l'université a besoin d'un milliard d'euros supplémentaire par an, selon les différentes organisations étudiantes. C'est ce que le groupe de la Gauche démocrate et républicaine a également réclamé lors de l'examen budgétaire de la mission *Recherche et enseignement supérieur*. Pour mémoire, les crédits de l'enseignement supérieur n'ont augmenté que de 173 millions d'euros cette année. Cela étant, la réponse ne peut être de faire porter cet effort sur les étudiantes et les étudiants.

En n'augmentant pas sensiblement les dotations pour l'enseignement supérieur, la tendance à la baisse du budget consacré par étudiant ne fait que se confirmer. Il serait terrible, pour un système scolaire déjà très inégalitaire, de créer une nouvelle barrière à l'entrée. Un effet d'éviction des étudiants des familles populaires se créerait inévitablement.

Le rapport évoque la piste d'une augmentation pour les seuls étudiants étrangers, sans pour autant la retenir. Néanmoins, le Gouvernement se dirige vers ce scénario faisant l'objet d'une forte contestation des étudiants. Le plan gouvernemental visant à améliorer l'attractivité de la France pour les étudiants étrangers, intitulé « Stratégie d'attractivité pour les étudiants internationaux », présenté par le Premier ministre, il y a quelques jours, prévoit une augmentation significative des frais d'inscription pour les étudiantes et étudiants extracommunautaires. En effet, s'ils payaient jusqu'alors les mêmes frais que les Français et les ressortissants de l'Union européenne, c'est-à-dire 170 euros pour la licence et 243 euros pour le master, ils devraient désormais s'acquitter de 2 770 euros pour la licence et 3 770 euros pour le master. Une nouvelle fois, c'est le modèle français, qui n'est certes pas parfait, qui est remis en cause au prétexte qu'on ne fait pas pareil que le reste du monde, et nous le déplorons, tout comme les syndicats d'étudiants.

Je ne poserai pas de question mais je ferai une proposition : augmenter la progressivité de l'impôt et le taux de la tranche marginale. Ceux qui ont les moyens paieront par ce biais, ce qui serait équitable.

M. M'jid El Guerrab. L'enseignement supérieur est une étape décisive dans la formation de notre jeunesse. La première des richesses de notre nation est à un tournant, avec le phénomène de massification, avec son internationalisation et avec la diversification, toujours plus importante, de l'offre de formation, indispensable pour répondre aux mutations économiques, sociales, technologiques et culturelles du marché du travail. Cela soulève naturellement la question de son financement et, plus largement, de notre modèle universitaire.

Le groupe Liberté et Territoires est naturellement conscient de l'importance cruciale de ce débat, mais il nous paraît nécessaire de souligner qu'il n'a pas à être abordé uniquement à travers le prisme comptable, eu égard aux enjeux qu'il soulève en matière de rayonnement culturel et d'influence diplomatique.

Monsieur le Premier président, vous soulignez dans le rapport présenté aujourd'hui que la hausse des frais d'inscription serait la meilleure solution pour assainir les finances des universités et assurer ainsi le développement à l'international. Dans le même temps, vous précisez que « *l'éventuelle modulation des droits d'inscription renvoie par ailleurs de façon implicite à la question du sous-financement de l'enseignement supérieur français* ». En clair, cela signifie-t-il pour vous que le désengagement et le manque de volonté financière de l'État doivent être compensés par un surcoût pour les étudiants ? N'estimez-vous pas que l'enseignement supérieur est un domaine stratégique dont le financement doit être pleinement assumé par l'État, afin qu'il puisse en fixer librement les orientations ? Quelles autres pistes de financement préconisez-vous ?

Par ailleurs, notre groupe est convaincu que la France doit gagner la bataille de l'influence économique et culturelle en promouvant la francophonie, notre mode de vie et nos valeurs. Pour gagner cette bataille, nos universités doivent continuer à accueillir de nombreux étudiants étrangers. Or leur nombre décroît depuis cinq ans, quand d'autres pays renforcent leur attractivité. Alors que vous préconisez dans le rapport le relèvement des droits d'inscription universitaires, vous soulignez que l'hypothèse d'une augmentation des droits pour les seuls étudiants étrangers serait risquée. Vous parlez même d'effet d'éviction. Monsieur le Premier président, pourriez-vous expliquer ces risques ?

Enfin, jugez-vous opportune la mesure consistant à multiplier par quinze le montant des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public pour les seuls étudiants extracommunautaires, donc les étudiants d'origine africaine, lesquels représentent 45 % de l'ensemble des étudiants étrangers, alors même que le Gouvernement annonce vouloir accueillir 500 000 étudiants ? Député des Français de l'étranger, je reviens de Ouagadougou et de Niamey, où j'ai rencontré des étudiants dans nos lycées français. Je peux vous assurer qu'il va y avoir un vrai problème d'attractivité car nous avons érigé face à eux une barrière financière absolument scandaleuse.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Tout d'abord, je reviendrai à l'origine de la commande. Je suis toujours surpris de ce que l'on peut prêter à un rapport de la Cour, tant au niveau du Parlement que de certains médias. J'ai parfois quelque difficulté à reconnaître le rapport de la Cour à travers certains propos. Je ne veux pas commenter certaines observations qui ont été faites, de même que nous nous interdisons d'apprécier en opportunité telle décision annoncée par le Gouvernement. Ce n'est pas notre rôle. Si nous le faisons, vous pourriez légitimement nous le reprocher.

De la même façon, la Cour ne propose pas par elle-même une augmentation des droits d'inscription. Nous avons répondu à une demande formulée par vous-mêmes d'étudier un certain nombre de scénarios possibles compte tenu d'un besoin de financement des universités françaises. Nous nous sommes inscrits dans cette demande. Nous avons écarté quelques scénarios qui nous apparaissaient excessifs et nous formulons un certain nombre de propositions sans émettre de préférence particulière, même s'il y a un scénario central, étant entendu que la décision relève des pouvoirs publics.

Le rapport n'évoque pas les 3 % ou d'autres sujets qui ont été rappelés. Nous raisonnons toujours en fonction d'objectifs qui ne sont pas définis par la Cour mais qui le sont par les pouvoirs publics eux-mêmes. Y compris lorsqu'il s'agit de recettes publiques ou de dépenses publiques, la Cour s'inscrit dans les lois de programmation et dans les lois de finances votées par le Parlement. La Cour n'a pas de logique particulière sur ce sujet. Lui en prêter ne me paraît pas correspondre à une réalité.

Je répondrai à quelques questions qui peuvent se recouper.

Bien évidemment, et vous êtes plusieurs à l'avoir évoqué, les droits d'inscription ne sont pas solution unique à la capacité financière des universités à répondre à un certain nombre de besoins. Nous évoquons d'autres gains d'efficacité possibles pour les établissements universitaires.

Les contrôles de la Cour montrent que le temps de travail des personnels administratifs et techniques des établissements d'enseignement supérieur n'est pas conforme à la réglementation et que le rendre conforme pourrait apporter des gains d'efficacité. La situation actuelle peut représenter une perte de potentiel de l'ordre de 10 % sur une population de 90 000 agents, ce qui est loin d'être négligeable.

Le regroupement d'établissements au sein d'un site universitaire peut permettre une rationalisation de l'offre de formation, par la suppression de doublons ou la limitation de formations à faibles effectifs. De plus, vous l'avez évoqué, monsieur le rapporteur spécial, certaines actions comme la gestion immobilière peuvent faire l'objet d'une politique à l'échelle de sites universitaires en vue d'opérer une mutualisation et de réaliser des gains d'efficacité. Donc, le rapport n'évoque pas seulement les droits d'inscription, même si c'était le sujet de la commande.

La Cour des comptes n'est pas favorable à une limitation du nombre des étudiants. J'ai dit dans mon propos introductif que l'augmentation sensible du nombre d'étudiants à l'université, quelle que soit leur origine, peut être un atout formidable pour notre pays, dès lors que leur niveau est élevé. Plus on est formé et plus on a de chances d'accéder au marché de l'emploi. Cela va dans le bon sens.

Le nombre d'étudiants est une donnée essentielle, à la fois pour évaluer les besoins des universités en termes de capacité d'accueil et pour déterminer le niveau de leurs recettes au titre des droits d'inscription. Nous relevons que, même sans augmentation du montant des droits, les recettes des universités vont mécaniquement s'accroître dans les prochaines années, du fait de la croissance attendue du nombre d'étudiants. La démographie étudiante est l'un des principaux paramètres sur lesquels se fondent les acteurs de l'enseignement supérieur pour faire valoir un besoin de financement supplémentaire pour les années à venir. Le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche, paru en 2016, estimait que le facteur démographique représentait à lui seul entre 41 % et 59 % du besoin de financement, ce qui est

considérable. Pour établir nos constats, nous nous sommes fondés sur la dernière note d'information disponible du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, datée d'avril 2018, qui détaille les projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées 2017 à 2026. Ce document indique que la période 2018-2020 connaîtra une forte hausse des inscriptions dans l'enseignement supérieur mais que la progression annuelle prévue en 2021 et 2022 est beaucoup moins forte, de l'ordre de 1 % chaque année. Ce document indique la prévision de répartition de la croissance démographique selon les catégories d'établissements. Il montre notamment que sur les 327 000 étudiants supplémentaires attendus en 2026, 54,7 % devraient s'inscrire à l'université.

Au total, nous soulignons que si la croissance démographique est incontestable, même s'il s'agit de prévisions révisables chaque année, on ne peut mécaniquement en déduire une croissance équivalente des besoins financiers des établissements. J'ajoute que la répartition de ces besoins entre établissements d'enseignement supérieur publics et privés n'est pas précisément évaluée par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué la question cruciale du coût élevé, non seulement financier mais aussi social, de l'échec en licence.

Selon les données du ministère, seulement 28 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans, 45 % en trois, quatre ou cinq ans. Le reste des étudiants abandonnent les études dans lesquelles ils se sont initialement engagés ou se réorientent vers d'autres formations.

Sur la base de la dépense moyenne par étudiant à l'université, le coût associé au redoublement en cycle licence peut être évalué pour l'année 2015-2016 à 1,47 milliard d'euros et celui associé à la réorientation à 569 millions d'euros, ce qui représente un coût total de plus de 2 milliards d'euros.

Compte tenu de ce coût élevé, la Cour a analysé l'option d'une différenciation des droits d'inscription en cas de dépassement de la durée normale d'études, dans la perspective d'une optimisation de l'organisation des parcours universitaires. Le maintien des bourses est en effet lui-même soumis à des conditions de progression des étudiants. Une différenciation des droits en cas de redoublement existe dans certains pays où les droits d'inscription sont faibles, voire inexistants. La question se poserait donc de savoir si les droits d'inscription pourraient jouer un rôle régulateur afin d'inciter davantage les étudiants à terminer leurs études dans la durée normale d'un cursus. Nous ne la proposons pas. Une telle option ne paraît pas adaptée au nouveau contexte mis en place par la récente loi « ORE ». L'amélioration de la réussite repose désormais sur des aménagements qualitatifs dans les cursus. Il est prévu la mise en place, dans le cadre de contrats pédagogiques, de dispositifs d'accompagnement individualisés et de parcours de formation personnalisés tenant compte de la diversité, de la spécificité des publics étudiants accueillis au cours du premier cycle par les établissements d'enseignement supérieur. La loi « ORE » rendrait plus complexe la gestion d'un tel dispositif de modulation des droits en fonction de la durée des études. Nous avons écarté cette piste au terme de notre enquête. Nous suivrons avec attention la mise en œuvre de la loi « ORE » et ses résultats en termes d'amélioration de l'orientation des étudiants.

Pourquoi concentrer les droits d'inscription plus élevés sur les masters ?

Il nous a paru essentiel de souligner que le sujet des droits d'inscription ne devrait pas être abordé uniquement sous un angle financier. Je me permets de rappeler une fois de plus que nous ne sommes pas seulement des comptables. Considérer les rapports de la Cour comme étant seulement des points de vue de comptables me paraît quelque peu limiter nos travaux et notre ambition de vous être le plus utiles possible.

Nous avons également regardé les services que l'étudiant usager est en droit d'attendre d'un établissement public. Il n'entraîne pas dans l'objet du rapport de dresser un état des lieux des types de services offerts aux étudiants en complément des activités de formation et de recherche. Nous nous sommes fondés sur les études du Centre d'études et de recherches sur les qualifications et de l'Observatoire national de la vie étudiante pour apprécier le type de services attendu par les étudiants et la façon dont les universités y répondent. Les résultats sont très hétérogènes mais intéressants. Je citerai une comparaison frappante en matière d'aide à l'insertion professionnelle : 56 % des élèves d'écoles de commerce ont accès à une aide pour trouver un stage, contre 26 % seulement des étudiants en troisième année de licence ; 65 % des élèves d'écoles de commerce ont accès à une aide à la rédaction de curriculum vitae, contre 21 % des étudiants en licence. Au-delà de cet exemple, le premier service que l'étudiant est en droit d'attendre de l'université, c'est d'être accompagné vers la réussite, de bénéficier d'une pédagogie adaptée. C'est la raison pour laquelle les dispositifs d'accompagnement prévus par la loi « ORE » nous paraissent aller dans le bon sens. Il reste à s'assurer qu'ils seront mis en œuvre efficacement et permettront d'atteindre ce grand objectif qu'est la réussite en licence.

Augmenter les droits d'inscription pour le cycle master n'aurait-il pas pour conséquence de tuer le master ?

Il y a deux façons d'aborder le sujet.

La première est financière. On peut relever, en premier lieu, qu'il existe déjà aujourd'hui une progressivité des droits entre les cycles licence, master et doctorat. Dans les montants qui sont applicables à la rentrée 2018, le tarif du master est 43 % plus élevé que celui de la licence et le tarif du doctorat est 56 % plus élevé que celui du master.

D'autre part, les montants avancés dans le rapport ont été calculés en tenant compte de plusieurs contraintes. En raison du montant aujourd'hui très modeste des droits, en valeur absolue ou en part dans les ressources des établissements, l'objectif de produire un effet significatif sur le niveau de recettes des universités impose obligatoirement d'augmenter le montant des droits dans des proportions élevées. Je le répète, une hausse générale des droits de 30 %, qui peut déjà être considérée comme substantielle, n'aurait procuré à l'ensemble des universités que 102 millions d'euros de recette supplémentaire par rapport au niveau prévisionnel pour 2018-2019.

Il faut également tenir compte de la répartition des étudiants entre les cycles de formation – licence, master et doctorat. La majorité des étudiants sont inscrits en licence, ce qui implique que c'est l'augmentation des droits en licence qui produirait le meilleur rendement financier mais, d'un autre côté, c'est le cycle licence qui assure l'accès des candidats à l'enseignement supérieur. Il nous a paru intéressant de présenter des hypothèses qui permettent de préserver l'accès à l'enseignement supérieur par l'accès au cycle licence.

Au regard de la commande, nous avons retenu l'hypothèse de présenter le cycle master comme le cycle pivot en cas de hausse des droits, à la fois pour la raison que je viens d'indiquer et parce que le diplôme de niveau master – j'y insiste – offre un gain réel en termes d'insertion professionnelle et de bénéfice salarial.

Nous constatons que, dans tous les pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), la poursuite d'études se traduit par un gain net en matière de rémunération. Ce bénéfice salarial est particulièrement accentué en France. Pour

un niveau de rémunération de 100 en fin de secondaire, la valeur moyenne dans les pays de l'OCDE est de 146 après la licence et de 198 après un master ou un doctorat. En France, l'indice de rémunération est de 138 pour les titulaires d'une licence et de 205 pour les diplômés de master ou de doctorat. Autrement dit, le diplôme de master en France est beaucoup plus rémunérateur que celui obtenu dans d'autres pays au regard du niveau obtenu à l'issue d'une licence. Cela pourrait justifier un écart de droits plus élevé qu'aujourd'hui entre la licence et le master, étant entendu que même le montant de 965 euros que nous avançons dans l'une des hypothèses du rapport est très loin d'atteindre le coût d'une formation, qui, je le rappelle, est autour de 10 000 euros par an. Ce montant représenterait seulement 9,4 % du coût moyen d'un étudiant en université.

La seconde réponse sur le master se rapporte au raisonnement que la Cour a mené sur les droits d'inscription. Nous estimons que la question des droits ne relève pas d'une problématique exclusivement financière, mais s'inscrit aussi dans la relation entre l'établissement qui assure l'offre de formation et l'étudiant, en tant qu'utilisateur du service public de l'enseignement supérieur. Dans ce cas, loin de tuer le master, nous faisons l'hypothèse que le fait d'apporter des recettes supplémentaires aux universités pourra créer des conditions pour augmenter ce qui fait l'intérêt du diplôme. Pour l'étudiant, une hausse des droits en master, comme dans les autres cycles, ne se justifierait qu'au regard de la mise en place d'actions concrètes fournissant un meilleur service à l'étudiant dans sa scolarité, notamment pour s'insérer dans la vie professionnelle.

Nous n'avons pas fait d'étude d'impact de la mesure du Gouvernement concernant les étudiants étrangers après le rapport. Cela ne relève pas de la responsabilité de la Cour. À l'appui du scénario de hausse, nous avons dit qu'il nous apparaissait nécessaire d'accompagner toute hausse d'un certain nombre de précautions et de garanties à apporter aux étudiants. En particulier, nous pensons qu'un certain nombre d'étudiants doivent être exonérés, qu'il s'agisse d'étudiants étrangers, d'où qu'ils viennent, de bacheliers français ou de résidents en France. Il faut être attentif au possible effet d'éviction, tel qu'il a été constaté, par exemple, en Suède. Il faut prendre des mesures pour éviter cet effet d'éviction. Toute hausse doit s'accompagner d'un renforcement du système de bourses du Gouvernement et d'une amélioration du service aux étudiants.

Enfin, quelques pages du rapport précisent le cadre légal et indiquent qu'il doit être clarifié. Les modifications du cadre légal peuvent dépendre de la nature juridique des droits. S'ils sont qualifiés de redevance, le service rendu doit faire l'objet d'une proportionnalité. Un décret en Conseil d'État serait nécessaire pour en fixer le montant, qui devrait être ratifié dans une prochaine loi de finances. S'il s'agit d'une taxe, c'est au Parlement d'en fixer le niveau. En cas de choix de l'autonomie, un plafond et un plancher d'encadrement peuvent être fixés en loi de finances, étant entendu que la CVEC peut être aussi une compensation.

M. Xavier Paluszkiwicz. Monsieur le Premier président, merci pour votre présence devant notre commission aujourd'hui.

Il est certain que, dans le contexte politique actuel, le relèvement des droits d'inscription à l'université ne saurait être une priorité. La priorité, à mon sens, est de mettre en exergue l'action de la puissance publique en faveur de sa population et des jeunes qui veulent se former dans l'enseignement supérieur en France. L'ensemble des études économiques le démontrent, encore récemment celle de l'OCDE : les personnes les plus affectées par le chômage sont celles qui sont les moins formées, les moins diplômées. À ce titre, votre rapport est particulièrement instructif. Il souligne le coût d'une année universitaire

pour les étudiants : 170 euros pour une année de licence et 243 euros pour une année de master. Il rappelle que le budget des universités n'est financé qu'à hauteur de 1,90 % par les frais de scolarité des étudiants. En France, on se plaint beaucoup, pensant que nous sommes dépourvus, voire « à la ramasse ». Mais d'aucuns ici feraient bien mieux d'observer ce qui se fait et ce qui est proposé – ou non – dans d'autres pays européens.

Étant donné le contexte politique, il ne me semble pas pertinent de suivre vos recommandations quant à la hausse des frais d'inscription à une année d'étude universitaire pour les étudiants. Il me semble plutôt nécessaire de faire remarquer que l'État agit massivement aujourd'hui en faveur de la formation des étudiants pour les préparer au mieux à l'intégration sur les marchés du travail, contre le risque de chômage ou de précarité au coût le plus faible possible.

De fait, monsieur le Premier président, je souhaiterais vous questionner sur les potentialités de réduction de la charge des dépenses de l'université, qui s'élèvent à 27,4 milliards d'euros en 2018. À défaut de faire peser ce financement sur les étudiants, identifiez-vous des niches d'inefficience de dépenses d'enseignement supérieur qui pourraient avoir vocation à être réformées dans les années à venir ?

Mme Véronique Louwagie. Merci, monsieur le Premier président, pour les travaux effectués par la Cour.

Vous faites état, à la page 29 du rapport, des dépenses engagées préalablement aux concours et à certaines formations sélectives, notamment les études de médecine. Avez-vous évalué le montant annuel des montants engagés par les familles et par les étudiants pour ces dépenses préalables ?

L'intéressant tableau figurant à la page 80 présente la ventilation des étudiants étrangers. Je suis frappée de constater que les étudiants provenant de l'Union européenne ne représentent que 20 %. Avez-vous réalisé une analyse par pays d'origine, non seulement pour l'Union européenne mais aussi pour les autres pays ? Connaît-on le parcours de ces étudiants étrangers après les études ? Combien restent en France et combien repartent ?

Mme Sarah El Haïry. Monsieur le Premier président, avez-vous évalué l'impact de l'augmentation des frais de scolarité sur le nombre d'étudiants, d'abord en retenant le scénario 1, c'est-à-dire sans augmentation des droits d'inscription en licence, puis en fonction d'un scénario plus global ? Avez-vous évalué le nombre d'étudiants qui renonceraient aux études ?

M. Jean-Louis Bricout. Merci, Monsieur le Premier président de votre étude et de votre intervention, mais dommage pour vos recommandations.

Dans vos principales recommandations, vous dites qu'il faut augmenter les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public. Vous dites aussi que ces hausses doivent être plus fortes en master qu'en licence et être indexées sur un indicateur comme l'inflation. Dommage que le Gouvernement n'ait pas eu la même idée pour les prestations sociales. Décidément, il n'y a que les socialistes pour y penser !

Globalement, vous faites une entorse constitutionnelle. L'organisation de l'enseignement public laïque et gratuit à tous les degrés est un devoir de l'État. Certes, les droits d'inscription ne constituent pas une part majeure des coûts de formation – plutôt une

part marginale, de l'ordre de 2 % –, mais ne pensez-vous que vos propositions ne font qu'aggraver les difficultés d'accès aux études des plus modestes et portent un nouveau coup à la ruralité en venant s'ajouter à d'autres difficultés – accès, transport, logement ? Il manque encore un volet territorial à votre étude, comme le rappelait d'ailleurs Bénédicte Peyrol.

Tous les indicateurs le montrent : les territoires ruraux fragiles sont très en retrait en matière de niveau de formation. On constate aussi sur ces mêmes territoires des métiers en tension, des manques de cadres, sans parler de la baisse de la démographie médicale. À l'heure où une attention particulière doit être portée aux dispositions spécifiques pour certains territoires, ne pensez-vous pas qu'il aurait été utile que l'accès aux études, au moins pour les métiers en tension, soit facilité à la jeunesse ancrée dans ces territoires et, partant, peut-être mieux à même d'y exercer un métier ? C'était le sens de l'école normale, à une époque, qui jouait le rôle d'ascenseur social. N'est-il pas temps de copier les modèles qui ont fait leurs preuves ? Nous aurions vraiment besoin d'une étude d'impact territorialisée et par décile sur vos propositions.

M. Éric Coquerel. Merci, monsieur le Premier président, pour l'honnêteté de votre rapport, même si je suis en radical désaccord avec celui-ci.

Je dénonce l'inégalité de l'augmentation des droits pour les étudiants étrangers. C'est une rupture d'égalité, y compris entre étudiants étrangers, selon qu'ils sont ressortissants communautaires ou non. De plus, c'est un coup dur porté aux intérêts de notre pays dans la mesure où, une fois rentrés chez eux, les étudiants étrangers jouent un rôle considérable dans le développement de la francophonie.

Monsieur Migaud, constatant une rupture d'égalité due au fait que certaines facs sont plus chères que d'autres, vous dites qu'il faut augmenter partout et que si l'on n'augmentait pas les frais d'université, il faudrait faire plus de sélection à l'entrée. Cela montre bien que, dans les deux cas, on essaie de réduire le nombre d'étudiants. Ne pourriez-vous adopter une autre logique visant à adapter les moyens des universités au nombre d'étudiants qui peuvent y entrer et qui constituent une richesse pour le pays, en termes de matière grise, de formation et de qualification ? Nous proposons de fixer l'augmentation du budget pour les universités en fonction du nombre d'étudiants qui y entrent chaque année. Avec 44 000 pour cette année, ce serait 440 millions d'euros par an. Nous proposons aussi 2 millions d'euros d'investissement, nécessaires pour revenir sur toutes ces années où le budget par étudiant à l'université a baissé. Enfin, puisque ce modèle de développement ne fonctionne pas, nous souhaitons remettre en question l'autonomie des universités décidée par les lois Pécresse et suivantes.

Pour trouver l'argent, nous avons un contre-budget qui fournit des pistes et que je vous ferai parvenir. Il prévoit par exemple la remise à plat du crédit d'impôt recherche, qui coûte 6,2 milliards d'euros à l'État chaque année et qui pourrait largement être amputé pour financer ce que je viens d'indiquer.

M. Charles de Courson. Monsieur le Premier président, vous indiquez que les droits d'inscription représentent 2 % du budget des universités, mais il convient aussi de rappeler ce qu'ils représentent dans le budget des familles. Vous dites que la moyenne du coût annuel d'un étudiant est d'environ 10 000 euros par an, mais le coût moyen pour les familles est aussi de 10 000 euros, et peut atteindre 40 000 euros pour les élèves des écoles de commerce. Autrement dit, les droits d'inscription représentent pour les familles environ 2 % du coût pour les élèves de l'enseignement supérieur universitaire, mais 0,2 % ou 0,3 % pour ceux des écoles de commerce. Or vous n'évoquez pratiquement pas les écoles de commerce, dont les

coûts très élevés montrent l'incroyable bazar qu'est l'enseignement supérieur français, puisque ces écoles dépendent pratiquement toutes des chambres de commerce et d'industrie, établissements publics nationaux.

Dans un certain nombre d'écoles, notamment de commerce, les droits d'inscription sont acquittés sous forme de prêts remboursables à compter de l'entrée dans la vie active. Cela pourrait être l'une des modalités de paiement d'une éventuelle hausse des droits d'inscription. Mais puisque le Gouvernement a annoncé qu'il n'en était pas question, les universités continueront à disposer de faibles moyens.

Enfin, vous n'évoquez pas non plus les conséquences sociales de la quasi-gratuité de l'enseignement supérieur universitaire. Qui en profite, sinon les couches supérieures de la société ?

Mme Stella Dupont. Je suis réservée sur l'idée d'une hausse significative des droits d'inscription des étudiants étrangers, qu'il est question de multiplier par quinze. Au regard de la nationalité des étudiants étrangers accueillis en France, venant d'Afrique pour 45 %, et du niveau de vie de nombre de pays d'Afrique, cette hausse apparaît comme insurmontable. Dans cette perspective, l'augmentation du nombre de bourses d'études évoquée par le Gouvernement devrait être à la hauteur de l'enjeu.

N'oublions pas que l'accueil d'étudiants étrangers contribue au rayonnement de la France et à son développement. Vous indiquez dans le rapport le caractère risqué de cette hypothèse et soulignez à juste titre que ces étudiants apportent une contribution économique à notre pays par leur présence sur le territoire. Vous la chiffrez même, page 79 du rapport, à 1,7 milliard d'euros.

Disposez-vous d'une estimation chiffrée comparant le gain pour la France et la perte pour l'État ? Avez-vous pu comparer les recettes supplémentaires d'une augmentation des frais d'inscription avec la perte globale et économique induite par la possible baisse du nombre d'étudiants étrangers ?

M. Olivier Damaisin. Le système d'enseignement supérieur public français, à l'image de celui de nombreux pays européens, est financé à près de 80 % par des fonds publics. Les droits d'inscription sont donc généralement d'un montant relativement réduit. De plus, l'arrêté du 21 août 2018 fixe douze montants différents de droits d'inscription, allant de 159 euros pour le diplôme d'État de docteur vétérinaire à 2 500 euros pour certains cursus de formation d'ingénieur. Vous préconisez d'harmoniser les tarifs et de procéder à des hausses de droits d'inscription, notamment au niveau du master. Nous savons tous que les étudiants ont des difficultés financières et que les frais d'inscription, bien qu'ils ne rapportent que très peu aux universités, représentent une charge importante dans leur budget. Quel serait pour vous le montant idéal des droits d'inscription ? Quelles mesures envisageriez-vous pour aider les plus modestes ?

M. Olivier Gaillard. La Caisse des dépôts et consignations recommande tout à la fois un élargissement de l'autonomie des universités et une meilleure politique des droits d'inscription. L'uniformité des coûts d'inscription fixés au niveau national peut-elle résister encore longtemps à cette volonté d'autonomie et à l'évolution exponentielle du nombre d'étudiants ? Pourriez-vous être un peu plus précis au sujet de la volonté de renforcer l'autonomie financière et de gouvernance des universités ?

M. Michel Castellani. Monsieur le Premier président, je vous remercie pour votre rapport. Il est toutefois difficile d'approuver une logique d'augmentation des frais d'inscription. Vous le savez, la formation supérieure est un vecteur essentiel de l'ascenseur social pour des étudiants déjà peu souvent issus de familles modestes. Une hausse des droits d'inscription entraînerait inéluctablement une ségrégation sociale encore plus affirmée à l'entrée de l'enseignement supérieur.

Pour les étudiants étrangers, une hausse serait contradictoire avec la volonté affirmée de rayonnement international de la France et, plus grave encore, avec l'idée même de codéveloppement. De fait, elle fermerait la porte à la possibilité aujourd'hui offerte à beaucoup d'étudiants étrangers d'acquérir un diplôme reconnu. Dans ma carrière, j'ai dirigé beaucoup d'étudiants étrangers jusqu'au doctorat, qui leur a permis de devenir des cadres supérieurs de leur pays. Or une bonne partie d'entre eux souffraient déjà fortement de l'écart de niveau de vie avec celui de leur pays. Le sujet est donc sensible. Il convient impérativement d'apprécier les conséquences sociales immédiates de toute évolution des frais d'inscription.

M. M'jid El Guerrab. Monsieur le Premier président, vous n'avez pas tout à fait répondu à ma question sur la hausse annoncée. J'ai vu quelques familles, je suis allé sur le site de Campus France : 2 700 euros et 3 800 euros sont des montants trop élevés. De façon quasi automatique, les élèves commencent à envisager d'autres options car, pour une famille africaine moyenne, 3 200 euros est une somme impossible à déboursier. La plupart du temps, on se cotise entre cousins et cousines pour payer le billet d'avion et la scolarité, mais là, on va ériger un mur infranchissable. On peut toujours multiplier les bourses dans le dispositif annoncé, cela ne compensera pas la perte. Vous évoquez le chiffre de 1,7 milliard d'euros de bénéfice économique pour la France. À combien évaluez-vous la perte ?

M. François Jolivet. Monsieur le Premier président, merci pour la qualité du travail réalisé.

L'accès à l'université fait partie du contrat social français et constitue un instrument d'ascension sociale, mais je n'ai pas trouvé de vision globale dans votre document. L'université n'étant pas présente dans toutes les villes, il en résulte des coûts de mobilité et de logement. Au fil des années, le principe d'égalité d'accès à ce vecteur de promotion sociale a reculé dans notre pays. Même si je suis défavorable à l'augmentation des frais d'université, cela me paraît envisageable moyennant des aides et une revalorisation des bourses, mais il faut aussi se loger et vivre. J'ai découvert que les frais d'inscription à Sciences Po et à Paris-Dauphine étaient modulés en fonction des ressources. Je doute toutefois de la possibilité d'un cadre moyen de l'Indre de faire face au financement des études à Sciences Po et du logement à Paris d'un enfant qui devrait payer 14 100 euros de frais d'inscription. La zone rurale est parfois une zone insulaire en France.

Mme Christine Pires Beaune. Monsieur le Premier président, la présidente de notre groupe, Valérie Rabault, aurait voulu vous interroger sur nos conventions de réciprocité, comme celle qui nous lie avec les États-Unis, et qui permet aux étudiants américains venant étudier en France et aux étudiants français allant étudier aux États-Unis de bénéficier de la gratuité. Quelles conséquences le système envisagé peut-il avoir sur ces conventions de réciprocité ?

M. Philippe Chassaing. Monsieur le Premier président, vous proposez de moduler les droits d'inscription en fonction du niveau d'études, l'objectif étant de trouver de nouvelles ressources aux universités leur permettant d'offrir de nouveaux services. Dans cette perspective, avez-vous identifié des services de nature à améliorer l'orientation des élèves afin de réduire le taux d'échec ? Avez-vous identifié des services capables de contribuer à la démocratisation ? Nous avons réalisé une forme de massification sans jamais réellement aboutir à une démocratisation de nature à offrir à un enfant d'ouvrier autant de chances de faire de longues études qu'à un enfant de cadre.

M. le président de la Cour des comptes. Tout d'abord, je rappellerai que l'enquête a notamment pour objet de procéder à une analyse de l'existant en matière de droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur et d'analyser différentes options pour l'évolution à venir des droits d'inscription.

Si nous ne traitons pas de tous les sujets, c'est parce que ce n'était pas l'objet de l'enquête. Si nous étudions la question de l'augmentation des droits d'inscription, ce n'est pas parce que la Cour des comptes le recommande, c'est parce que cela faisait partie de la commande de la commission des finances de l'Assemblée nationale. Nulle part dans le rapport vous ne trouverez une recommandation d'augmentation des droits d'inscription. Je ne sais pas comment et combien de fois il faut que je le dise pour être entendu. Dans le rapport, il n'est jamais question de limiter le nombre d'étudiants à l'université comme étant une recommandation de la Cour. De même, nous ne recommandons pas, par principe, d'augmenter la sélection à l'université, ce qui n'était d'ailleurs pas l'objet de ce rapport.

Ne faisons donc pas dire à ce rapport ce qu'il ne dit pas. Nous avons d'ailleurs pris la peine, dans nos recommandations, de formuler une seconde catégorie de préconisations dans l'hypothèse où un relèvement des droits d'inscription universitaire serait retenu et décidé par les pouvoirs publics. Pour pouvoir être éclairé et débattre de l'ensemble de ces questions, il n'est pas mauvais de pouvoir étudier l'ensemble des scénarios. Il vous appartient ensuite d'en décider.

De la même façon, si je ne répons pas à la question de l'appréciation à porter sur la décision du Gouvernement d'augmenter les droits d'inscription demandés aux étudiants étrangers, c'est parce que je ne m'en reconnais pas le droit. Je n'ai pas à apprécier en opportunité une décision prise par les pouvoirs publics au moment où elle est prise. D'ici quelques années, nous aurons vraisemblablement à en apprécier l'impact, les effets, mais le rôle de la Cour n'est pas de porter un jugement en opportunité sur une décision prise par les pouvoirs publics, que ce soit le Gouvernement ou le Parlement.

Je continuerai à ne pas répondre à votre question, même si je peux dire à Mme Pires Beaune que le respect des conventions internationales doit être la règle. Les droits d'inscription ne peuvent concerner que les étudiants dans les pays non régis par des conventions internationales de réciprocité. Prendre une décision unilatérale nécessiterait de réviser ces conventions internationales. Je peux vous faire cette réponse de droit à une question précise.

L'impact d'une décision d'augmentation des droits d'inscription sur le nombre d'étudiants, qu'ils soient étrangers ou français, dépend du volume et du dispositif d'accompagnement proposé par le Gouvernement et voté par le Parlement. Nous chiffrons d'ailleurs ce que représenterait une augmentation du nombre d'étudiants exonérés de droits d'inscription et une augmentation du montant des bourses. L'impact sur le nombre d'étudiants dépend nécessairement du dispositif d'accompagnement décidé par les pouvoirs publics.

Mme Sophie Moati, présidente de la troisième chambre de la Cour des comptes. Les effectifs d'étudiants extracommunautaires susceptibles d'être concernés ne sont pas en diminution. La part relative des étudiants étrangers en mobilité arrivant en France diminue parce que les effectifs en mobilité internationale augmentent.

Le coût des dépenses préalables à certaines formations, notamment les frais d'inscription aux concours, figure dans le rapport. Il va de 300 à 400 euros pour des candidats post-bacs à près de 800 euros pour les candidats aux classes préparatoires. Pour les études de médecine, il est beaucoup plus élevé. Le prix des services d'aide à la préparation aux concours a pu dépasser 4 000 euros lors de la rentrée 2017.

La part relative des droits d'inscription dans le budget étudiant est bien mentionnée dans le rapport. Nous montrons clairement ces différents niveaux de différenciation dans l'enseignement supérieur et le risque présenté par la borne haute des droits d'inscription en école de commerce. Cette échelle de référence beaucoup plus haute pourrait entraîner dans son sillage un certain nombre d'établissements d'enseignement supérieur public.

Le lien entre une différenciation selon les différents niveaux d'étude et l'autonomie des universités vient spontanément à l'esprit. L'appréciation pourrait être laissée aux universités, moyennant un encadrement par un plancher et un plafond, de s'adapter en fonction du bassin de recrutement, des filières considérées et des perspectives d'employabilité.

Dans la logique du rapport rappelée par le Premier président, le premier objectif visé par un accroissement des ressources issu des droits d'inscription est l'amélioration des services rendus aux élèves, c'est-à-dire non seulement les services d'accueil, d'orientation et autres, mais également l'amélioration de l'encadrement pédagogique.

M. le président Éric Woerth. Merci à la Cour pour ce rapport, qui a le mérite d'être largement commenté – sur ce qu'il dit comme sur ce qu'il ne dit pas, car il faut veiller à respecter ce que disent les rapports... Il restera ensuite à le mettre en pratique.

*

* *

Informations relatives à la commission

La commission a reçu en application de l'article 12 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) :

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 11 495 408 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers* de la mission *Régimes sociaux et de retraite* à destination du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

Le mouvement de crédits permet le financement des dépenses obligatoires (en application des dispositions de l'article 14 du décret n° 2007-1056 du 28 juin 2007) du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, par redéploiement depuis le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*. L'exécution 2018 du programme 195 est marquée par une consommation des crédits légèrement inférieure aux prévisions, de 11,5 millions d'euros. Dans le même temps, l'exécution du programme 198, après redéploiements internes, présente des dépenses supérieures aux prévisions à hauteur de 127 millions d'euros. Ce besoin de financement est couvert à raison de 115,5 millions d'euros euros d'ouvertures de crédits en loi de finances rectificative, et par le présent décret de transfert pour 11,5 millions d'euros ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 117 500 000 euros en autorisations d'engagement (AE), du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* de la mission *Travail et emploi* à destination du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*.

Ces autorisations d'engagement seront mobilisées au titre de l'Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et de la compensation par l'État des exonérations de cotisations sociales ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 15 850 662 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 14 066 940 euros en titre 2 et de 213 équivalents temps plein travaillé (ETPT), des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* et 232 *Vie politique, culturelle et associative* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* à destination de 5 programmes.

Le projet de décret de transfert intègre plusieurs mouvements :

– un mouvement de 820 000 euros en AE et en CP du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 107 *Administration pénitentiaire* en vue du financement des centres de prévention et de radicalisation – mesure 58 du plan national de prévention de radicalisation ;

– un mouvement de 322 050 euros en AE et en CP du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* en vue du financement du centre d'hébergement sécurisé interministériel du ministère de l'intérieur par le programme d'investissements d'avenir ;

– un mouvement de 14 206 528 euros en AE et en CP, dont 14 063 294 euros de titre 2 correspondant à 213 ETPT du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Ce transfert vise au remboursement, par le ministère de l'intérieur, des crédits de masse salariale et des emplois correspondant aux personnels administratifs et techniques des services déconcentrés de la sécurité et de l'éducation routière rémunérés en 2018 par le ministère de la transition écologique et solidaire ;

– un mouvement de 168 606 euros en AE et en CP du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* en vue du remboursement des frais de fonctionnement liés au personnel transféré du ministère de la transition écologique et solidaire au titre de la politique de sécurité routière ;

– un mouvement de 333 478 euros en AE et en CP dont 3 646 euros de titre 2 du programme 232 *Vie politique, culturelle et associative* vers le programme 151 *Français à l'étranger et étrangers en France* en vue du remboursement des frais engagés par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères lors de l'élection législative partielle dans la 5^e circonscription des Français établis hors de France.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 216 : 15 517 184 euros en AE et CP, dont : 14 063 294 euros en titre 2 et 213 ETPT ;
- programme 232 : 333 478 euros en AE et CP, dont : 3 646 euros en titre 2.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 107 : 820 000 euros en AE et CP. programme 129 : 322 050 euros en AE et CP ;
- programme 151 : 333 478 euros en AE et CP, dont : 3 646 euros en titre 2 ;
- programme 217 : 14 206 528 euros en AE et CP, dont : 14 063 294 euros en titre 2 et 213 ETPT ;
- programme 333 : 168 606 euros en AE et CP ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 9 696 851 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé* à destination du programme 183 *Protection maladie* de la mission *Santé*.

Ce virement est destiné à couvrir une partie du besoin de financement des dépenses d'aide médicale de l'État de droit commun en 2018 ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 200 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

Ce mouvement de crédits a pour objet de financer le paiement par le secrétariat général aux affaires étrangères des prestations réalisées par le groupement d'intérêt public « Toute l'Europe » dans le cadre des consultations citoyennes européennes ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 4 848 811 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* et du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* de la mission *Santé* à destination du programme 163 *Jeunesse et vie associative* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* et du programme 178 *Préparation et emploi des forces de la mission Défense*.

Le présent décret prévoit deux transferts de crédits.

Le premier s'élève à 4 804 711 euros en AE et CP. Il est à destination du programme 178 et provient du programme 105. Il doit compenser, auprès du ministère des armées, l'avance faite par celui-ci pour financer les frais afférents aux formations de sécurité et de défense dispensées aux stagiaires militaires étrangers.

Le second transfert s'élève à 44 100 euros en AE et CP. Il est à destination du programme 163 et provient du programme 204. Il a pour objet le financement des missions d'observation et d'évaluation, de valorisation et de diffusion ainsi que de documentation de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 105 : 4 804 711 euros en AE et CP ;
- programme 204 : 44 100 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 163 : 44 100 euros en AE et CP ;
- programme 178 : 4 804 711 euros en AE et CP.

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 8 562 780 euros en autorisations d'engagement (AE) et 4 411 104 euros en crédits de paiement (CP), du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission *Outre-mer* à destination du programme 138 *Emploi outre-mer* de la mission *Outre-mer*.

Ce virement de crédits vise à permettre le financement de la compensation des exonérations de cotisations patronales spécifiques outre-mer à la sécurité sociale au titre de la gestion 2018 ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 111 459 653 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), dont 111 459 653 euros en titre 2, du programme 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense* à destination du programme 178 *Préparation et emploi des forces* de la mission *Défense*.

Le mouvement de crédits a pour objet le financement des opérations extérieures et des missions intérieures pour des dépenses hors masse salariale ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 3 957 579 euros en autorisations d'engagement (AE) et 6 886 859 euros en crédits de paiement (CP), dont 282 265 euros en titre 2, des programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 161 *Sécurité civile* et 176 *Police nationale* de la mission *Sécurités* à destination des programmes 178 *Préparation et emploi des forces* et 212 *Soutien de la politique de la défense* de la mission *Défense* et du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

Le projet de décret de transfert intègre plusieurs mouvements :

– un mouvement de 3 312 912 euros en AE et en CP dont 282 265 euros en crédits T2 du programme 161 vers le programme 178 pour 3 030 647 euros en AE et en CP et vers le programme 212 pour 282 265 euros en crédits T2 en application du protocole Héphaïstos pour les annuités 2016 et 2017 ;

– un mouvement de 582 401 euros en AE et 3 511 681 euros en CP du programme 176 vers le programme 302 pour financer le projet PNR (« passenger name record ») ;

– un mouvement de 64 096 euros en AE et en CP du programme 302 vers le programme 152 lié au projet PNR (« passenger name record ») ;

– un mouvement de 126 362 euros en AE et en CP du programme 152 vers le programme 178 pour financer diverses formations de gendarmes.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 152 : 62 266 euros en AE et CP ;
- programme 161 : 3 312 912 euros en AE et CP, dont : 282 265 euros en titre 2 ;
- programme 176 : 582 401 euros en AE et 3 511 681 euros en CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 178 : 3 157 009 euros en AE et CP ;
- programme 212 : 282 265 euros en AE et CP, dont : 282 265 euros en titre 2 ;
- programme 302 : 518 305 euros en AE et 3 447 585 euros en CP ;

– un projet de décret de virement de crédits d'un montant de 5 286 079 euros en autorisations d'engagement (AE) et 4 931 964 euros en crédits de paiement (CP), en provenance de 3 programmes à destination du programme 152 *Gendarmerie nationale* de la mission *Sécurités* et du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Le projet de décret intègre plusieurs mouvements :

– un mouvement de 70 000 euros en AE et en CP du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 176 *Police nationale* en vue du versement de subventions à des organisations syndicales ;

– un mouvement de 9 545 euros en AE et en CP du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* vers le programme 152 *Gendarmerie nationale* en vue du remboursement de la participation au financement du centre d'hébergement sécurisé interministériel (programme d'investissements d'avenir) ;

– un mouvement de 568 233 euros en AE et CP vers le programme 176 *Police nationale* provenant pour 477 855 euros du programme 307 *Administration territoriale*, pour 71 015 euros du programme 152 *Gendarmerie nationale* et pour 19 363 euros du programme *Sécurité civile* en vue du financement de la mise en place du vote électronique pour les élections professionnelles ;

– un mouvement de 33 700 euros en CP vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, en provenance des programmes 152 *Gendarmerie nationale* (13 480 euros), 176 *Police nationale* (13 480 euros) et 307 *Administration territoriale* (6 740 euros) en vue du financement des travaux conduits par la direction des ressources humaines du ministère de l'intérieur dans le cadre du Label Diversité (certification AFNOR) ;

– un mouvement de 3 300 000 euros en AE et 2 925 665 euros en CP du programme 176 *Police nationale* vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* en vue du financement du projet « Optimum » ;

– un mouvement 1 940 000 euros en AE et en CP du programme 161 *Sécurité civile* vers le programme 152 *Gendarmerie nationale* en vue du financement des programmes INPT et ANTARES ;

– un mouvement de 187 094 euros en AE et en CP du programme 176 *Police nationale* vers le programme 152 *Gendarmerie nationale* en vue du financement des opérations FRONTEX.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 307 : 477 855 euros en AE et 484 595 euros en CP ;
- programme 176 : 2 848 861 euros en AE et 2 488 066 euros en CP ;
- programme 161 : 1 959 363 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 216 : 3 220 455 euros en AE et 2 879 820 euros en CP ;
- programme 152 : 2 065 624 euros en AE et 2 052 144 euros en CP ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 091 010 euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), en provenance de 6 programmes à destination de cinq programmes.

Ce décret comprend six mouvements distincts.

Dans le premier mouvement, à destination du programme 138, les programmes 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, 124 *Solidarité, insertion et égalité des chances*, 219 *Sport*, 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, et 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* contribuent respectivement à hauteur de 103 740 euros en AE et CP, 53 477 euros en AE et CP, 53 447 euros en AE et CP, 103 740 euros en AE et CP et 103 740 euros en AE et CP au financement de l'organisation des assises des outre-mer.

Dans le second mouvement, le programme 219 *Sport* abonde le Fonds d'Échange à But Éducatif, Culturel ou Sportif (FEBECS), porté par le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, à hauteur de 300 000 euros en AE et CP, afin d'augmenter le nombre de billets d'avion entre l'outre-mer et la métropole financé chaque année.

Dans le troisième mouvement, le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* contribue au financement des équipements de protection individuelle fournis par le programme 161 *Sécurité civile* dans le cadre de la crise des Sargasses, à hauteur de 200 000 euros en AE et CP.

Dans le quatrième mouvement, 200 000 euros en AE et CP du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sont transférés vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Cela correspond au remboursement des prestations sociales collectives servies aux agents de l'ex-direction de l'action régionale de la qualité et de la sécurité industrielle.

Dans le cinquième mouvement, 160 000 euros en AE et CP du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sont transférés vers le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Cela correspond au remboursement partiel du loyer au titre de l'année 2018 du bail locatif conclu au profit de la direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie de Normandie, dans le cadre du contentieux qui a opposé l'État à la société civile immobilière *La Phalange*.

Dans le sixième mouvement, 216 636 euros en AE et CP du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* sont transférés vers le programme 178 *Préparation en emploi des forces* au titre de la contribution de la mission *Outre-mer* au financement des surcoûts de fonctionnement des hélicoptères « Dauphins N3 » stationnés en Polynésie française.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 123 : 116 636 euros en AE et CP ;
- programme 124 : 53 447 euros en AE et CP ;
- programme 149 : 103 740 euros en AE et CP ;
- programme 217 : 360 000 euros en AE et CP ;
- programme 219 : 353 447 euros en AE et CP ;
- programme 224 : 103 740 euros en AE et CP.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 138 : 418 114 euros en AE et CP ;
- programme 161 : 200 000 euros en AE et CP ;
- programme 178 : 216 636 euros en AE et CP ;
- programme 218 : 96 260 euros en AE et CP ;
- programme 333 : 160 000 euros en AE et CP ;

– un projet de décret portant transfert de crédits d'un montant de 1 523 033 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Le premier transfert est d'un montant de 1 350 033 euros, uniquement en titre 2, et de 16 équivalents temps plein travaillé (ETPT), du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* de la mission *Culture* à destination du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

Il a pour objet de procéder au remboursement du ministère de la transition écologique et solidaire pour les agents mis à disposition dans les services du ministère de la culture.

Le second transfert est d'un montant de 173 000 euros, uniquement en hors titre 2, du programme 219 *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* à destination du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Il a pour objet le financement de deux projets informatiques, « Système d'Information des Manifestations Sportives » et « Data-ES » (refonte de l'application de recensement des équipements sportifs), portés par la direction des systèmes d'information des ministères sociaux, et de dépenses de communication relatives au lancement de la Fête du sport le 2 juillet 2018 ;

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 10 026 000 euros en autorisations d'engagement (AE) et 10 526 000 euros en crédits de paiement (CP), du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* à destination de 5 programmes.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- programme 144 : 8 280 000 euros en AE et 7 240 000 euros en CP ;
- programme 146 : 2 000 000 euros en CP ;
- programme 152 : 500 000 euros en AE et CP ;
- programme 161 : 456 000 euros en AE et CP ;
- programme 176 : 790 000 euros en AE et 330 000 euros en CP.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- programme 129 : 10 026 000 euros en AE et 10 526 000 euros en CP.

Le mouvement vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* correspond au financement complémentaire des capacités techniques interministérielles (CTIM).

Le mouvement vers le programme 146 *Équipement des forces* correspond au financement d'achat de produits de sécurité sous maîtrise d'ouvrage déléguée à la délégation générale de l'armement (DGA).

Le mouvement vers le programme 152 *Gendarmerie nationale* correspond au financement de capacités relatives à la lutte contre la menace terroriste, au renforcement de moyens relatifs au volet « nucléaire, radiologique, bactériologique et chimique » du contrat général interministériel (CGI) et à la lutte contre l'utilisation de drones malveillants.

Le mouvement vers le programme 161 *Sécurité civile* correspond également au financement de capacités relatives à la lutte contre les menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC).

Le mouvement vers le programme 176 *Police nationale* correspond lui aussi au financement de capacités relatives à la lutte contre les menaces nucléaires, radiologiques, bactériologiques et chimiques (NRBC).

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 5 décembre 2018 à 9 heures 30

Présents. - M. Saïd Ahamada, M. Éric Alauzet, M. Jean-Noël Barrot, Mme Émilie Bonnivard, M. Jean-Louis Bricout, Mme Émilie Cariou, M. Gilles Carrez, M. Michel Castellani, M. Jean-René Cazeneuve, M. Philippe Chassaing, M. Éric Coquerel, M. François Cornut-Gentille, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, M. Olivier Damaisin, M. Benjamin Dirx, M. Jean-Paul Dufrègne, Mme Stella Dupont, M. M'jid El Guerrab, M. Olivier Gaillard, M. Romain Grau, Mme Nadia Hai, M. Patrick Hetzel, M. Christophe Jerretie, M. François Jolivet, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Lacroute, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, M. Vincent Ledoux, M. Marc Le Fur, Mme Patricia Lemoine, M. Fabrice Le Vigoureux, Mme Véronique Louwagie, Mme Marie-Ange Magne, Mme Lise Magnier, M. Jean-Paul Mattei, Mme Amélie de Montchalin, Mme Cendra Motin, M. Xavier Paluszkiwicz, M. Jean-François Parigi, M. Hervé Pellois, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Sylvia Pinel, Mme Christine Pires Beaune, M. François Pupponi, Mme Valérie Rabault, Mme Sabine Rubin, M. Jacques Savatier, M. Benoit Simian, M. Jean-Pierre Vigier, M. Philippe Vigier, M. Éric Woerth

Excusés. - M. Julien Aubert, M. Jean-Louis Bourlanges, M. Nicolas Forissier, M. Joël Giraud, M. Stanislas Guerini, M. Alexandre Holroyd, M. Olivier Serva, Mme Marie-Christine Verdier-Jouclas

Assistaient également à la réunion. - M. Thibault Bazin, Mme Sarah El Haïry, Mme Laurence Trastour-Isnart