

Cour des comptes



LES DROITS D'INSCRIPTION DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PUBLIC

Communication à la commission des finances, de l'économie
générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale

Novembre 2018

Sommaire

AVERTISSEMENT	5
SYNTHÈSE	9
RECOMMANDATIONS	13
INTRODUCTION	15
CHAPITRE I LA QUASI GRATUITÉ : UN MODÈLE HISTORIQUE BATTU EN BRÈCHE	19
I - UN SYSTÈME DÉNUÉ DE LOGIQUE FINANCIÈRE ET MARQUÉ PAR L'IMMOBILISME	19
A - Un montant faible de droits pour une majorité des étudiants.....	19
B - Un objectif d'ouverture de l'enseignement supérieur au plus grand nombre, sans lien avec la réussite.....	22
C - Un dispositif devenu incohérent et difficilement lisible.....	24
D - Une quasi-gratuité à relativiser	25
E - Une part faible dans les ressources des universités	30
II - LA HAUSSE DES DROITS DANS CERTAINS ÉTABLISSEMENTS : VERS LA DIFFÉRENCIATION	31
A - Une modulation des droits d'inscription en fonction des revenus : les cas particuliers de l'IEP de Paris et de l'université Paris-Dauphine	32
B - La fixation des droits en fonction du coût complet de la formation.....	39
C - Les écoles publiques d'ingénieurs : un mouvement non coordonné de progression des droits d'inscription	45
III - UNE COHÉRENCE DU CADRE ACTUEL À ÉTABLIR	51
A - Renforcer le pilotage global des droits	52
B - Assurer une meilleure information des étudiants sur les droits de scolarité.....	53
CHAPITRE II LES HYPOTHÈSES D'ÉVOLUTION DES DROITS D'INSCRIPTION UNIVERSITAIRES	59
I - LES LEÇONS DES SYSTÈMES D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ÉTRANGERS	59
A - Une diversité de modèles de financement de l'enseignement supérieur	59
B - Des performances variées non corrélées uniquement au niveau des droits d'inscription.....	63
II - UN BESOIN DE FINANCEMENT SUPPLÉMENTAIRE QUI RESTE À MESURER	67
A - Un besoin supplémentaire estimé à 1 Md€ par an par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche.....	67
B - Une estimation fragile, qui ne tient pas compte des mesures d'efficacité attendues en matière d'enseignement supérieur	68
III - LES IMPLICATIONS DES DIFFÉRENTES MODALITÉS D'ÉVOLUTION DES DROITS D'INSCRIPTION UNIVERSITAIRES	72
A - Une option à écarter : la suppression des droits	72
B - L'hypothèse risquée d'une augmentation des droits pour les seuls étudiants étrangers.....	74
C - Les hypothèses d'augmentation des droits en université	83
IV - DES ENJEUX STRUCTURANTS À PRENDRE EN COMPTE	94
A - Les modalités d'accompagnement financier des étudiants	94
B - Le nécessaire renforcement de l'engagement des établissements à améliorer les services rendus aux étudiants	97
C - Le degré d'autonomie des établissements dans la fixation des droits	98

CONCLUSION GÉNÉRALE	103
LISTE DES ABRÉVIATIONS	105
ANNEXES	109

Avertissement

En application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la Cour des comptes a été saisie par le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, par lettre du 11 décembre 2017, d'une demande d'enquête portant sur « les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ». Elle a été acceptée par le Premier président le 19 décembre 2017.

Le titre de l'enquête a été amendé de la manière suivante : « Les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public ». La Cour n'a pas mené des diligences sur le montant des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur privé, leur régulation par l'État étant limitée, voire inexistante. L'enseignement supérieur privé n'est en conséquence mentionné dans ce rapport qu'à titre d'élément de comparaison ou de contexte.

Par une lettre du 30 janvier 2018, le Premier président a précisé les modalités d'organisation des travaux demandés à la Cour. Selon ce courrier, l'enquête devait analyser la situation actuelle en matière de droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur et différentes options relatives à leur évolution.

Elle devait aussi aborder la problématique des droits d'inscription dans la perspective globale des besoins de financement à moyen terme des établissements d'enseignement supérieur, et en particulier des universités, des objectifs nationaux de diplomation, ainsi que dans le cadre de l'autonomie financière des universités.

L'enquête de la Cour n'avait cependant pas vocation à traiter en détail de l'ensemble des ressources propres des établissements d'enseignement supérieur. Elle ne visait pas non plus à analyser les effets redistributifs des dépenses d'éducation. Ce thème a fait l'objet, entre autres, d'une note de l'INSEE de 2011 ; son actualisation, rendue nécessaire par les évolutions intervenues s'agissant des aides fiscales et sociales en faveur des étudiants, n'était pas réalisable par l'INSEE dans les délais d'investigation impartis à la Cour.

Le lancement des travaux de la Cour a été notifié aux administrations et organismes publics concernés par lettres en date du 19 décembre 2017 et du 14 février 2018. Des lettres d'information ont, par ailleurs, été adressées, le 19 décembre 2017, au président de la conférence des présidents d'université (CPU), à la présidente de la conférence des grandes écoles (CGE) et au président de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs (CDEFI).

L'enquête de la Cour couvre un échantillon large d'établissements d'enseignement supérieur publics, qui est détaillé à l'annexe n° 3 du présent rapport. La Cour a recherché les bases de données disponibles permettant d'accéder aux comptes financiers définitifs de ces établissements. Elle s'est cependant heurtée à différentes difficultés. L'infocentre « EPN » (établissements publics nationaux) de la DGFIP n'est ni exhaustif, ni fiable pour ce qui concerne les exercices antérieurs à 2016. Les données qui figurent dans les documents budgétaires ne

comportent pas de chiffrage des recettes provenant des droits d'inscription. La Cour a donc adressé aux présidents et agents comptables des universités un questionnaire permettant de recueillir des données financières sur les recettes des droits d'inscription et leurs ressources propres entre 2011 et 2017.

Pour les autres établissements de l'enseignement supérieur, la Cour a adressé des questionnaires aux ministères de tutelle. Les données reçues vont, selon les tutelles, jusqu'aux exercices 2015, 2016 ou 2017. L'université Paris-Dauphine et Sciences Po Paris ont fait l'objet de l'envoi direct d'un questionnaire, en raison des spécificités présentées par leur système de droits d'inscription, dont tous les enjeux ne pouvaient être abordés via la seule tutelle.

La Cour a également conduit une cinquantaine d'entretiens avec les représentants des administrations et organismes publics concernés, ainsi qu'avec ceux des conférences (voir annexe n° 2). Elle a intégré, dans ses constats et orientations pour l'avenir, une analyse des autres modèles d'enseignement supérieur, notamment européens. Elle s'est largement appuyée sur les données de l'OCDE, qui ne sont toutefois disponibles que jusqu'à 2014.

Pour enrichir les appréciations contenues dans le rapport, des tables rondes ont été organisées avec des chercheurs ayant travaillé sur des thématiques liées à l'enseignement supérieur, les représentants d'organisations étudiantes, les représentants d'organisations syndicales représentatives des enseignants-chercheurs ainsi que les représentants de fédérations de l'enseignement supérieur privé.

L'enquête a été réalisée par la troisième chambre de la Cour. Après avoir été approuvé le 21 juin, un relevé d'observations provisoires a été adressé le 6 juillet 2018 à la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, à la secrétaire générale du ministère de l'éducation nationale, à la directrice du budget, au chef du service de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), au chef du service du contrôle général des armées, au vice-président du Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET), au directeur général de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture et de l'alimentation, à la secrétaire générale du ministère de la transition écologique et solidaire, au secrétaire général du ministère de la culture et à la présidente du Conseil national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS).

En outre, ont été invités à contredire, sur les parties du relevé d'observations provisoires les concernant, le secrétaire général du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, la directrice générale de Campus France, la secrétaire générale du ministère des solidarités et de la santé, la présidente de l'université Paris-Dauphine, le directeur de l'institut d'études politiques de Paris, le directeur général des finances publiques, le président du Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) et le directeur général de Bpifrance.

Des auditions de la directrice générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, de la directrice du budget, de la conférence des présidents d'université (CPU), de la conférence des grandes écoles et de la conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs ont été effectuées en application de l'article L. 143-0-2 du code des juridictions financières.

Le présent rapport, qui constitue la synthèse définitive de l'enquête menée par la Cour, a été délibéré, le 8 octobre 2018, par la troisième chambre présidée par Mme Moati, présidente de chambre et composée de MM. Bouvard, Durrleman, Guaino, Guibert, Miller, Mousson, conseillers maître, et Mme Revel, conseillère maître en service extraordinaire, ainsi que, en tant que rapporteurs, Mme Julien-Hiebel, conseillère référendaire, Mme Hélène Szarzynski, auditrice, M. Frédéric Gaston, rapporteur extérieur et M. Fabrice Eдорh, vérificateur des juridictions financières, et, en tant que contre-rapporteur, M. Philippe Rousselot, conseiller maître.

Il a ensuite été examiné et approuvé le 30 octobre 2018 par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, M. Maistre, rapporteur général du comité, M. Andréani, M. Terrien, présidents de chambre, Mme Podeur, conseillère maître, et M. Johanet, procureur général, entendu en ses avis.

Synthèse

Un système de droits en voie de différenciation devenu difficilement lisible

« La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. » Le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, intégré au bloc de constitutionnalité, affirme ainsi le principe de gratuité.

En pratique, les droits d'inscription pour la préparation d'un diplôme national ont longtemps été fixés à un niveau si modique que le service public de l'enseignement supérieur pouvait être considéré comme quasiment gratuit. En France, comme dans plusieurs autres pays européens, le financement du système public d'enseignement supérieur est de ce fait assuré pour l'essentiel par des fonds publics. Le montant des droits demeure, dans la majorité des établissements, sans commune mesure avec le coût des formations.

Dans cette perspective, les droits d'inscription n'ont longtemps été considérés ni comme un instrument de régulation de l'accès aux études supérieures ou aux différentes filières de formation, ni comme un levier de financement, notamment pour les universités, dont ils représentent aujourd'hui moins de 2 % des ressources. Le montant des droits relevait, aux côtés des bourses, des exonérations et des réductions d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur, d'une logique d'aide sociale indirecte à l'étudiant.

Le système des droits d'inscription s'inscrit, cependant, dans un contexte de profondes mutations de l'enseignement supérieur public : alors que la quasi-gratuité est héritée d'une période où il ne concernait qu'une fraction marginale de la population, sa massification, son internationalisation et le développement de l'offre de formation créent des besoins de financement croissants dans les établissements.

En dépit de ces évolutions, les pouvoirs publics n'ont pas souhaité, pour la majorité des établissements publics, revenir sur le principe général de quasi-gratuité, en raison du caractère socialement sensible de la contribution des étudiants et de leurs familles au financement de leurs études. Ils l'ont même conforté s'agissant des universités dont les droits ont été gelés de 2015 à 2018 ainsi qu'à l'occasion du transfert vers le régime général de la sécurité sociale de la charge financière liée à la couverture de base à l'assurance maladie des étudiants. De fait, les droits acquittés par les étudiants restent faibles et ne répondent à aucun calcul connu.

En parallèle, cependant, de nombreux établissements publics ont, dans ce même contexte, utilisé les droits comme des instruments financiers à part entière dans une stratégie d'accroissement de leurs ressources propres. Selon les formations concernées, les hausses des droits qui en résultent sont d'ampleur inégale et obéissent à des logiques différentes. Dans le cas de l'institut d'études politiques de Paris (« Sciences Po Paris ») et de l'université Paris-Dauphine, l'augmentation des droits participe à une évolution dynamique des ressources propres visant à financer une stratégie de croissance de l'établissement, y compris à l'international. Dans certaines écoles publiques d'ingénieurs, les hausses des droits fixés par

arrêté interministériel ont permis d'accompagner le développement des établissements dans un contexte de stagnation ou de diminution des subventions pour charges de service public. Enfin, dans d'autres configurations, des montants élevés de droits peuvent permettre de compenser un niveau faible de financement public (cas de certaines filières paramédicales), voire de tirer parti d'un public spécifique ou d'une spécialisation locale particulière (diplômes d'université).

Le principe de quasi-gratuité n'a donc pas empêché l'existence de disparités des droits entre établissements et filières de formation, ni prévenu l'apparition d'un halo de frais annexes qui alourdissent les charges liées à la seule scolarité obligatoire.

Cette différenciation des droits à l'œuvre au sein de l'enseignement supérieur ne s'est pas inscrite dans une orientation assumée par les pouvoirs publics. En laissant prospérer des augmentations significatives dans certains établissements, voire au sein des universités pour les diplômes non nationaux, le ministère chargé de l'enseignement supérieur n'a pas souhaité user des prérogatives de co-tutelle que la loi lui a récemment accordées.

Cette évolution non coordonnée, peu lisible pour les étudiants et leurs familles, ainsi que pour les établissements, incohérente et potentiellement injuste, impose désormais de renforcer la cohérence du cadre des droits.

Les contraintes d'une évolution des droits d'inscription en université

La plupart des acteurs évaluent le besoin de financement des universités à un milliard d'euros supplémentaire par an sur plusieurs années. Ce consensus relève, cependant, davantage de l'affichage d'une ambition globale que d'un calcul objectif, précis et motivé.

L'existence de besoins est sans doute bien réelle, mais les chiffrages mis en avant tendent à faire abstraction des marges d'efficacité des universités, qu'il s'agisse de mesures de gestion ou de la rationalisation de l'offre de formation.

Si les droits d'inscription étaient le seul levier utilisé pour répondre à ce besoin de financement, il faudrait tenir compte du fait que les mouvements de hausse de ces dernières années dans certains établissements sont intervenus dans des contextes institutionnels particuliers, difficilement transposables aux universités dans les mêmes conditions. Ils concernent des formations sélectives, caractérisées par de bonnes performances en termes d'insertion professionnelle et réunissant des publics étudiants spécifiques, soit du fait de leur origine sociale plus aisée que la moyenne française (Sciences Po, Dauphine), soit en raison de leur disposition à payer des tarifs élevés (étudiants étrangers).

L'hypothèse d'une augmentation des droits d'inscription doit être considérée avec d'autant plus de discernement et de prudence qu'ils constituent à la fois une recette (pour les établissements) et un coût (pour les étudiants eux-mêmes, les ménages et l'État).

Le niveau des droits universitaires participe à l'équilibre d'autres circuits financiers publics : aides directes aux étudiants, compensation des exonérations de droits d'inscription par l'État, montant de la garantie par l'État des prêts étudiants, niveau de la subvention pour charges de service public.

Par ailleurs, le niveau des droits n'est pas neutre pour les étudiants. Au-delà des seules considérations financières, il détermine également l'arbitrage entre études et activité rémunérée, ainsi que les choix d'établissement et de filière et les perspectives de carrière. 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 et influence profondément le mode d'exercice professionnel choisi à l'issue des études. Dans d'autres établissements comme Sciences Po, la modulation des droits en fonction du revenu et les mesures d'accompagnement financier associées n'ont pas permis de corriger un fort effet d'éviction à l'égard des élèves non boursiers, correspondant aux premières tranches du barème des droits.

Le montant des droits universitaires étant actuellement très modeste, en valeur absolue et en part dans les ressources des universités, l'objectif de procurer des recettes d'un montant significatif pour les universités nécessiterait une augmentation soutenue. En 2018-2019, une hausse générale des droits de 30 %, qui peut déjà être considérée comme très substantielle au regard des évolutions historiques, n'aurait procuré aux universités que 102 M€ de recettes supplémentaires par rapport au niveau prévisionnel, soit 1,4 M€ par université en moyenne : un tel montant n'est pas de nature à modifier leur modèle financier.

De même, une augmentation des droits d'inscription circonscrite aux seuls étudiants non européens – au motif, entre autres, que ces derniers viennent étudier en France à titre provisoire et ne contribuent pas au financement de l'enseignement supérieur par l'impôt –, n'apporterait un financement complémentaire significatif que dans l'hypothèse d'une progression très importante des droits. Celle-ci tendrait à les rapprocher du coût réel des formations, compte tenu du faible nombre d'étudiants concernés *in fine* après prise en compte des multiples facteurs d'exonération. Des effets sur la mobilité entrante des étudiants étrangers, bien que difficilement quantifiables, sont à prévoir.

Les hypothèses d'évolution : une modulation par cycle et ses prolongements extrafinanciers

La prise en compte de ces contraintes et des conséquences probables sur les étudiants réduit le nombre d'hypothèses d'évolution crédibles. Une indexation des droits universitaires sur un indicateur économique de référence permettrait en tout état de cause de garantir la prévisibilité de leur évolution.

La suppression générale des droits d'inscription, qui a pu être envisagée dans le débat public, est à écarter au regard du nécessaire effort de réduction de la dépense publique, sauf à modifier considérablement le modèle français d'admission dans l'enseignement supérieur et d'organisation des parcours.

L'alignement des droits sur les coûts de formation ne paraît pas plus réaliste. Aux conséquences négatives sur le budget de l'État, induites par les mesures d'accompagnement qu'impliquerait une telle option, s'ajouteraient des effets d'éviction observés dans des établissements publics ayant pratiqué de fortes hausses de droits. Un tel scénario, qui constitue une remise en cause radicale du modèle actuel d'accès à l'enseignement supérieur, nécessiterait une base juridique nouvelle.

Sous réserve que soient clarifiés le besoin de financement complémentaire et les objectifs concrets de la progression des droits, et à condition, de surcroît, que la subvention pour charges de service public ne diminue pas de façon concomitante, une hausse éventuelle d'un montant supérieur à l'inflation devrait être modulée selon les cycles et les types de formation. Elle devrait s'accompagner, en fonction de son ampleur, de mesures de soutien financier en faveur des étudiants.

Les hypothèses d'augmentation des droits, présentées sous forme de scénarii, peuvent faire l'objet de nombreuses variantes. Elles sont centrées sur le canevas suivant :

- le principe d'égal accès à l'enseignement supérieur public s'imposant, le premier cycle d'études supérieures pourrait faire l'objet d'un traitement spécifique par le maintien du niveau des droits actuel ;
- le cycle master (incluant le diplôme d'ingénieur) constituerait le pivot de la progression des droits, notamment en raison des perspectives d'insertion professionnelle qu'il offre aux diplômés ;
- la hausse du niveau des droits en cycle master devrait être soutenue, faute de quoi l'objectif de rendement financier au profit des établissements ne serait pas atteint ;
- une variante incluant, même modérément, le premier cycle dans le mouvement de hausse permettrait, par effet de masse, de réduire l'écart des droits entre les trois cycles (licence, master et doctorat).

Toute augmentation des droits qui serait imposée à l'étudiant usager du service public de l'enseignement supérieur appellerait une contrepartie effective en termes de services offerts. Ce n'est que dans la mesure où elle s'accompagnerait d'une amélioration des conditions d'accueil et d'accompagnement des étudiants que la hausse des droits trouverait une pleine justification.

La question reste ouverte de savoir si l'augmentation des droits d'inscription ne pourrait pas procéder d'un approfondissement de l'autonomie des universités. Dans l'hypothèse où l'État ou le Parlement à l'occasion des lois de finances fixerait chaque année un seuil et un plafond de droits à percevoir, les universités, que la loi de 2007 a voulues autonomes et responsables, pourraient être les 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.

Au vu de ces constats, la Cour formule les recommandations suivantes.

Recommandations

Renforcer la transparence, la lisibilité et la cohérence du cadre actuel des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public par les mesures suivantes :

1. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) établir une stratégie des droits d'inscription coordonnée au niveau interministériel, impliquant notamment la co-signature par le ministère chargé de l'enseignement supérieur de tous les arrêtés de fixation du montant des droits ;
2. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) doter les pouvoirs publics des outils et procédures permettant une connaissance plus fine des droits d'inscription et de leurs déterminants :
 - présenter dans les documents budgétaires, et notamment dans le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, une vue d'ensemble sur le niveau des droits d'inscription dans la totalité des établissements d'enseignement supérieur publics et sur les recettes financières issues des droits d'inscription aux diplômes nationaux et aux diplômes d'établissement ;
 - intégrer le thème des droits d'inscription de l'ensemble de l'enseignement supérieur dans une publication régulière du MESRI ;
 - évaluer les impacts sur le profil des étudiants des augmentations récentes de droits d'inscription aux écoles d'ingénieurs publiques ;
 - généraliser la démarche de calcul des coûts complets des formations, sur une base harmonisée, à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur public ;
3. (MESRI, HCERES) effectuer un recensement des diplômes d'université, assorti pour chacun d'entre eux d'un état financier, et intégrer ces informations dans le cadre du dialogue de gestion avec les universités ;
4. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) régulariser, d'ici fin 2019, le fondement juridique des droits d'inscription aux concours des écoles d'ingénieurs publiques.

Dans l'hypothèse où un relèvement des droits d'inscription universitaires serait retenu, respecter les prérequis exigeants suivants :

5. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) moduler la hausse des droits en fonction des cycles universitaires, en faisant porter la différenciation en priorité sur le cycle master ;
6. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) établir un cadre juridique permettant de sécuriser la fixation des droits d'inscription ;

7. (Universités, MESRI) renforcer substantiellement, dans le cadre de la démarche contractuelle renouvelée avec l'État, l'engagement des établissements à améliorer les services rendus aux étudiants ;
8. (MESRI) mettre en place un nouvel échelon zéro de bourses sur critères sociaux ouvrant droit uniquement à une exonération des droits d'inscription ;
9. (Bpifrance, Ministère de l'économie et des finances, MESRI) procéder à une évaluation financière et d'impact socio-économique du dispositif de prêts étudiants garantis par l'État afin de déterminer l'opportunité de son extension.

Introduction

Les droits d'inscription¹ – ou droits de scolarité - désignent, dans l'enseignement supérieur public, les droits que les étudiants doivent acquitter, pour une année universitaire donnée, lors de leur inscription dans un établissement en vue de la préparation d'un diplôme national². Ils sont aujourd'hui fixés, au niveau national, par arrêtés interministériels. À ces droits obligatoires et nationaux, peuvent s'ajouter des frais d'inscription à des formations organisées sous la responsabilité des établissements d'enseignement supérieur publics et menant à des diplômes qui leur sont propres (diplômes d'établissement), dont ils fixent librement le montant.

La loi de finances du 26 février 1887 soumettait déjà « les étudiants inscrits dans les facultés et dans les écoles d'enseignement supérieur de l'État à un droit d'inscription de 30 francs par trimestre ». Sur la période plus récente, la fixation des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public a été largement dominée par le principe de gratuité de l'enseignement supérieur public posé par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946³, dans un objectif d'égal accès à l'instruction. Dénué d'une interprétation ayant force de décision jurisprudentielle, ce principe d'une portée indéterminée s'est imposé *de facto* à l'administration.

Il en résulte que les droits d'inscription correspondent aujourd'hui, dans la majorité des établissements publics, à une part infime du coût du service public de l'enseignement supérieur. Ce modèle français de financement par l'État de l'enseignement supérieur public correspond à celui de plusieurs autres pays européens.

La question des droits d'inscription fait régulièrement l'objet de propositions d'évolution, y compris récemment dans le cadre du débat parlementaire sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants : des amendements ont été déposés pour permettre aux établissements d'enseignement supérieur de fixer un tarif spécifique pour les étudiants étrangers non communautaires.

L'éventuelle modulation des droits d'inscription renvoie, par ailleurs, de façon implicite à la question du « sous-financement de l'enseignement supérieur français », thématique qui figure notamment dans le *Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche* publié en

¹ Lorsqu'elle ne fait pas l'objet de précisions complémentaires, l'expression « droits d'inscription » est utilisée en ce sens dans ce rapport.

² Les diplômes nationaux sont ceux qui confèrent l'un des grades ou titres universitaires (le baccalauréat, la licence, le master, le doctorat, etc.). Seuls les établissements publics d'enseignement supérieur peuvent délivrer, sans le concours d'autres établissements, des diplômes nationaux.

³ Le 13^{ème} alinéa du préambule de la Constitution de 1946 affirme que « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction (...). L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

2017 par le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation⁴ (MESRI). L'option d'une hausse généralisée des droits avait déjà été étudiée dans le cadre de la stratégie nationale de l'enseignement supérieur en 2015⁵.

Ce rapport analyse, dans un premier chapitre, une tendance récente à la différenciation : si l'immutabilité du système de droits d'inscription paraît justifiée par des principes anciens et diffus, au premier rang desquels celui de la quasi-gratuité, ils n'ont pas empêché certains établissements d'augmenter sensiblement leurs droits, sans pilotage d'aucune sorte. Dans un second chapitre, le rapport analyse les implications qu'aurait une utilisation des droits d'inscription comme levier de financement dans le cas des universités.

Tableau n° 1 : chiffres clés

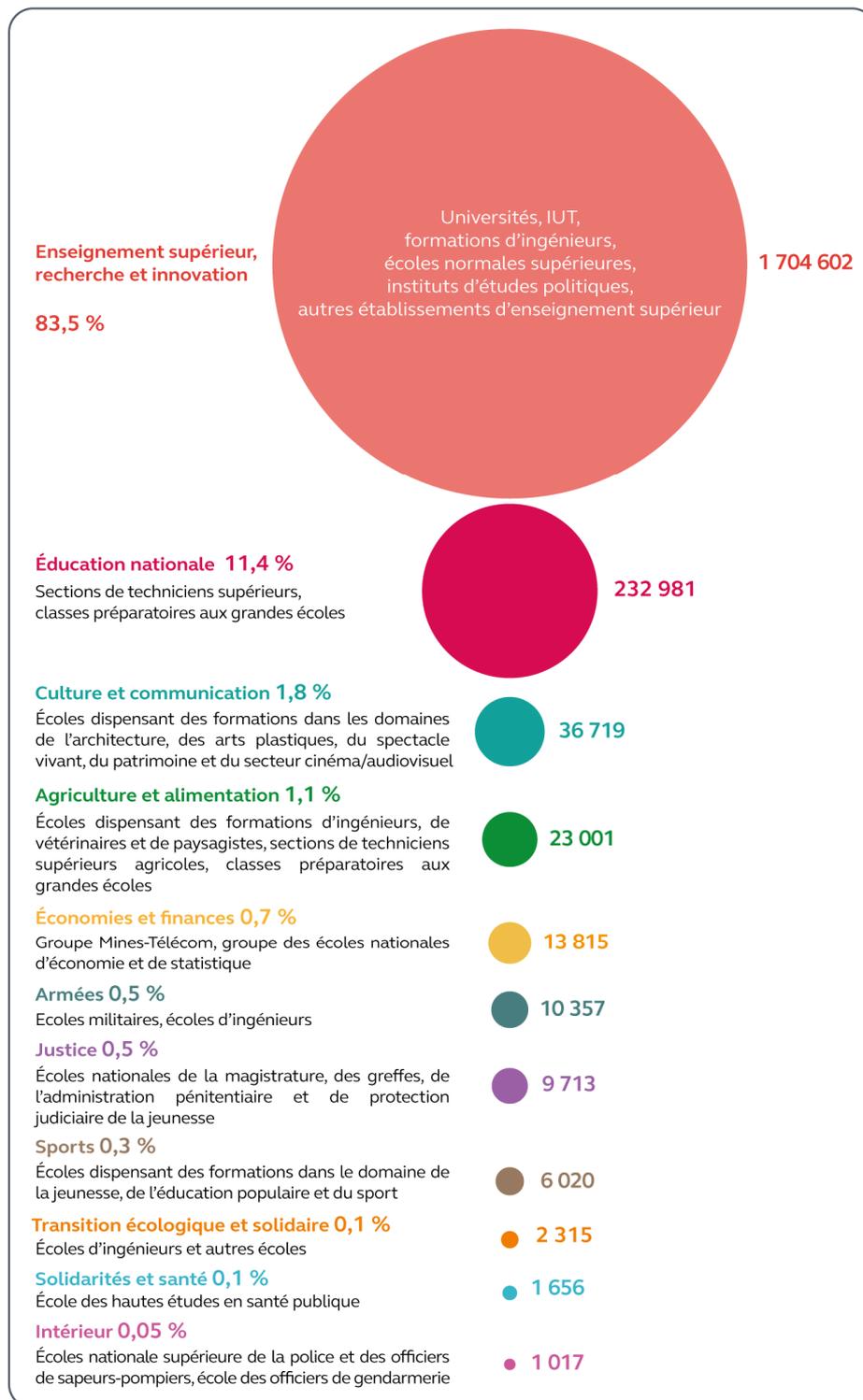
Nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur	2,68 millions d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en 2017-2018, dont 2,16 millions dans l'enseignement supérieur public (1,6 millions en universités)
Montant des droits d'inscription universitaires	170 euros en licence ; 243 euros en master ; 380 euros en doctorat (2018-2019)
Coût moyen par étudiant et par an, en université	10 210 € (2016)
Recettes issues des droits d'inscription universitaires (diplômes nationaux en formation initiale)	1,90 % des ressources des universités (216 M€ en 2017 pour un échantillon de 62 universités)
Nombre d'étudiants boursiers sur critères sociaux	691 215 en 2016-2017, dont 626 495 dans l'enseignement supérieur public, exonérés de droits d'inscription pour la préparation d'un diplôme national ; 40 % des étudiants en université sont boursiers (2016).
Montant des bourses	Un peu plus de 2 Md€ en 2019

Source : RERS 2018, État de l'enseignement supérieur et de la recherche en France 2018, enquête Cour des comptes

⁴ Le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche 2017, publié en application de l'article 17 de la loi 2013-660 du 22 juillet 2013, présente les engagements du Gouvernement en matière d'enseignement supérieur et de recherche (ESR).

⁵ « Pour une société apprenante : propositions pour une stratégie nationale de l'enseignement supérieur », septembre 2015.

Schéma n° 1 : répartition des étudiants par ministère de tutelle et établissements de l'enseignement supérieur public (2016-2017)



Source : Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, PLF 2018, retraitements Cour des comptes.

Chapitre I

La quasi gratuité : un modèle historique

battu en brèche

La plupart des établissements publics d'enseignement supérieur français, qui accueillent la grande majorité des étudiants, pratiquent un système de droits d'inscription hérité de l'après-guerre, fondé sur une logique sociale (I).

Une part croissante d'établissements, incluant les universités elles-mêmes pour leurs formations locales, ont cependant entrepris de faire jouer aux droits un rôle plus actif de levier financier dans un objectif d'accroissement de leurs ressources propres (II).

La coexistence de ces deux logiques produit un paysage qui n'est ni lisible ni piloté et qui, avant toute évolution éventuelle, appelle des mesures destinées à assurer la cohérence de ces évolutions (III).

I - Un système dénué de logique financière et marqué par l'immobilisme

La France a fait, comme plusieurs autres pays européens, le choix historique et structurant de financer son système public d'enseignement supérieur à près de 80 % par des fonds publics. La limitation des droits d'inscription, issue du principe constitutionnel de gratuité de l'enseignement supérieur public, ne permet pas aux universités d'utiliser les droits d'inscription comme un levier de financement. De fait, les droits d'inscription sont, le plus souvent, modiques et fixés de manière déconnectée du coût des formations.

A - Un montant faible de droits pour une majorité des étudiants

Près de 82 % des étudiants dans l'enseignement supérieur public payaient un montant inférieur ou égal à 184 € de droits d'inscription en première année d'étude⁶. Il s'agit principalement d'étudiants inscrits dans une filière de formation à l'université (environ 55 % des

⁶ Selon l'estimation des droits d'inscription menée, à la demande de la Cour, par le MESRI à partir de l'enquête sur le devenir des bacheliers 2014. Les précisions méthodologiques et limites d'interprétation concernant les résultats de cette enquête figurent à l'annexe n° 8.

étudiants du panel inscrits en licence, cursus de médecine ou dans les instituts universitaires de technologie), pour lesquels les droits en licence s'élevaient à 184 € jusqu'à la rentrée 2018, en classes préparatoires aux grandes écoles (9 %), où les élèves n'acquittent aucun droit spécifique au titre de la formation, et en sections de techniciens supérieurs (16 %), qui sont gratuites⁷.

Une proportion élevée de ces étudiants sont même exonérés du paiement de droits d'inscription, en tant qu'ils sont bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'État⁸ ou, pour un nombre plus limité, en tant que pupilles de la Nation⁹, ce qui donne lieu à une compensation par l'État auprès des établissements sous tutelle du MESRI. En 2016-2017, on dénombrait 626 495 étudiants boursiers sur critères sociaux dans l'enseignement supérieur public¹⁰. La part des boursiers sur critères sociaux s'élevait à 40 % parmi les étudiants en université en 2016, et à plus de la moitié des étudiants en sections de technicien supérieur (54,3 %)¹¹.

Des exonérations de droits représentant un coût pour l'État

Les exonérations de droits d'inscription consenties aux boursiers constituant une perte de ressources pour les universités et les écoles d'ingénieurs sous tutelle du MESRI¹², elles font l'objet d'une compensation par l'État, qui couvre, depuis 2014, l'intégralité des droits d'inscription des étudiants boursiers exonérés. Elle est, en théorie, versée à l'euro près en fonction du nombre réel d'étudiants boursiers constaté dans les établissements et intégrée à la subvention pour charges de service public. Toutefois, pour les universités disposant d'une approche analytique, il apparaît que la compensation correspond en moyenne à 94,8 % du montant constaté des exonérations.

En raison de la progression du nombre de boursiers, le montant alloué à l'ensemble des établissements du programme 150 (universités, écoles d'ingénieurs et COMUE¹³) au titre de la compensation boursière est passé de 94,6 M€ en 2014 à 112,5 M€ en 2017. Pour 2019, le montant de la compensation est estimé à 110 M€, la baisse prévisionnelle étant due à deux tendances contraires : l'augmentation des droits d'inscription en termes réels et la suppression du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE) du périmètre des droits (cf. *infra*). La majorité de la compensation (92 % en 2017) revient aux universités¹⁴.

⁷ Le législateur a consacré le principe de la gratuité pour les classes préparatoires aux grandes écoles et l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré, à savoir les sections de techniciens supérieurs (article L. 132-2 du code de l'éducation).

⁸ L'article L. 111-1 du code de l'éducation, qui réaffirme le droit à l'éducation garanti à chacun, prévoit que « pour garantir ce droit dans le respect de l'égalité des chances, des aides sont attribuées aux élèves et aux étudiants selon leurs ressources et leurs mérites ».

⁹ À qui l'exonération du paiement des droits de scolarité est accordée de plein droit pour la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé, dans les établissements publics relevant du MESRI. Voir l'article R. 719-49 du code de l'éducation.

¹⁰ Les nombreuses aides de l'État aux étudiants représentaient 5,5 Md€ en 2016, parmi lesquelles les bourses constituaient la dépense la plus importante (environ 2 Md€).

¹¹ Cf. annexe n°13.

¹² Les recettes de droits d'inscription que les universités auraient dû, théoriquement, percevoir peuvent être évaluées à 416 M€ environ en 2017 (304 M€ de recettes de droits d'inscription acquittés par les étudiants non boursiers + 112,5 M€ de compensation par l'État des exonérations de droits d'inscription au bénéfice des étudiants boursiers). Source : réponses DGESIP, PAP MIRES, PLF 2017.

¹³ Communautés d'universités et établissements.

¹⁴ Cf. tableau en annexe n°9.

Certains élèves ne s’acquittent pas de droits d’inscription et sont rémunérés par l’État lors de leur scolarité préparant le plus souvent au service public. C’est le cas, par exemple, à l’École nationale des ponts et chaussées (ENPC), l’École Polytechnique, l’École nationale d’administration (ENA), l’École nationale des travaux publics de l’État (ENTPE) ou dans les écoles normales supérieures (ENS).

Par ailleurs, les ménages imposables à l’impôt sur le revenu et déclarant des enfants poursuivant des études supérieures peuvent bénéficier d’une réduction d’impôt d’un montant maximal de 183 € par enfant¹⁵.

Au total, sur 2,1 millions d’étudiants dans l’enseignement supérieur public en 2016-2017, plus de 2 millions ont bénéficié soit d’une exonération totale des droits d’inscription, soit d’une réduction d’impôt pour les frais de scolarité¹⁶.

Les droits d’inscription *stricto sensu* représentent donc une faible part du budget moyen de la majorité des étudiants¹⁷. Sur la base des données du programme européen « Eurostudent », le montant des droits pleins en licence en 2018-2019 (170 €) représente 2,22 % des revenus moyens d’un étudiant, celui des droits en master (243 €) 3,18 %. Ces proportions sont encore plus faibles au regard des montants avancés par l’Observatoire de la vie étudiante (OVE).

Tableau n° 2 : montants des droits en université au regard du montant moyen des ressources des étudiants (en euros)

	Licence	Master
Montant annuel des ressources		
<i>selon OVE 2016</i>	13 260	13 260
<i>selon Eurostudent 2018</i>	7 644	7 644
Montant annuel des droits en université	170	243
Part des droits au regard des ressources		
référence OVE	1,28 %	1,83 %
référence Eurostudent	2,22 %	3,18 %

Source : Cour des comptes, d’après données OVE et Eurostudent

¹⁵ L’article 199 quater F du code général des impôts, issu de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992, prévoit cette réduction d’impôt en faveur des contribuables fiscalement domiciliés en France ayant un ou plusieurs enfants à charge poursuivant des études secondaires ou supérieures. Au titre des revenus 2015, 1 198 398 foyers fiscaux ont bénéficié de cette réduction d’impôt ; ces foyers ont déclaré ensemble 1 435 811 enfants à charge poursuivant leurs études. Les foyers non imposables ne bénéficient pas de la mesure puisqu’il s’agit d’une réduction d’impôt sur le revenu. Le coût de la mesure est évalué à 175 M€ pour 2018. Comme le signalait déjà le rapport du comité d’évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales en 2011, le dispositif fiscal profite davantage aux six déciles de revenus les plus élevés parmi les foyers ayant au moins un enfant inscrit dans l’enseignement supérieur. Pour les foyers qui bénéficient du maximum de l’avantage fiscal, la réduction d’impôt est de 183 €, soit un montant supérieur au niveau actuel des droits d’inscription universitaires en licence (170 €) et équivalent à 75 % environ des droits en master (243 €).

¹⁶ En 2016-2017, 626 495 étudiants étaient exonérés de droits d’inscription pour la préparation d’un diplôme national au titre de leur statut de boursiers et pour un peu plus de 1,43 millions d’étudiants, leurs parents ont bénéficié d’une réduction d’impôt pour les frais de scolarité dans l’enseignement supérieur, d’un montant moyen par enfant compris entre 0,33 euros pour le premier décile de revenus et 179,24 euros pour le dernier décile.

¹⁷ Le budget moyen des étudiants est difficile à estimer, en raison notamment des différences d’aide apportée par la famille. Dans l’étude la plus récente du programme européen « Eurostudent », le montant mensuel moyen déclaré par les étudiants français était de 637 € (soit un revenu annuel moyen de 7 644 €). De son côté, l’enquête « Conditions de vie des étudiants » de l’Observatoire de la vie étudiante (OVE) estimait en 2016 le budget moyen mensuel à 1 105 € (soit 13 260 € annuels).

Il n'est donc pas surprenant que le montant des droits de scolarité n'apparaisse pas en tant que tel comme un facteur déterminant dans le choix des études ou comme la cause des difficultés rencontrées par les étudiants dans leur vie quotidienne¹⁸.

B - Un objectif d'ouverture de l'enseignement supérieur au plus grand nombre, sans lien avec la réussite

Cette situation trouve son fondement juridique dans le préambule de la Constitution de 1946, qui affirme le principe de gratuité à des fins d'égal accès à l'instruction¹⁹. Le modèle de quasi-gratuité des études a ainsi été conçu à une période où l'enseignement supérieur concernait une fraction marginale de la population. Le contexte a depuis lors considérablement évolué sous l'effet de la massification de l'enseignement supérieur, de son internationalisation et de l'augmentation de l'offre de formation, à l'origine de besoins de financement croissants des établissements.

Cependant, en raison du caractère socialement sensible de la contribution des étudiants et de leurs familles au financement de leurs études, les pouvoirs publics n'ont pas souhaité revenir sur le principe de gratuité. Ils l'ont même conforté, notamment s'agissant des universités dont les droits ont été gelés de 2015-2016 à 2017-2018. Cette prise de position n'a pas empêché la hausse des droits dans certains établissements (voir *infra*).

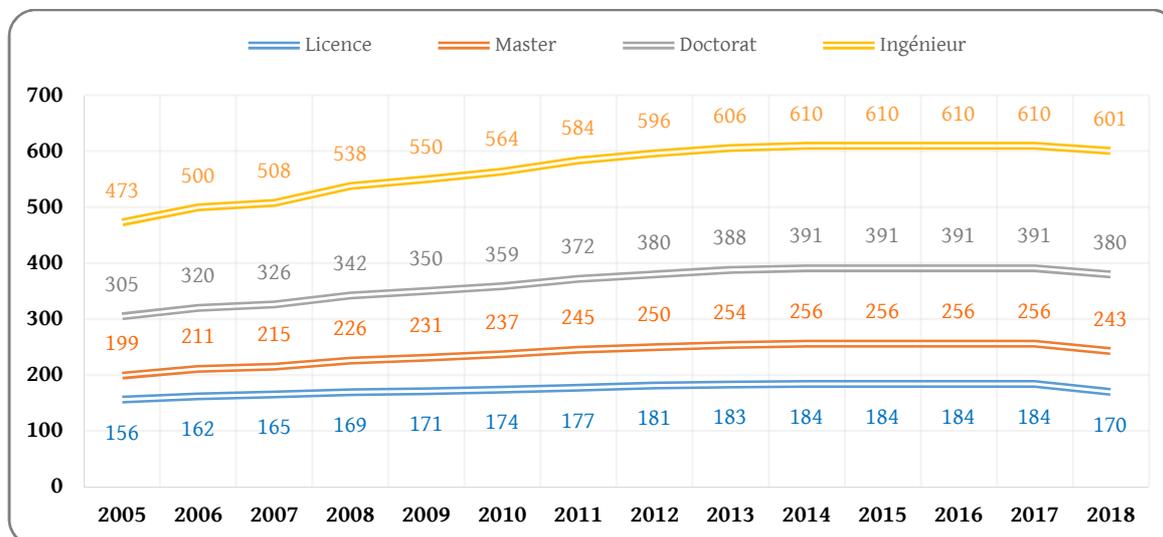
La progression limitée des droits universitaires

L'importance accordée au pouvoir d'achat des étudiants non boursiers se reflète dans l'évolution des droits d'inscription universitaires. Après avoir connu des pics d'augmentation élevés au cours des années 2006-2007 (+5,1 %) et 2008-2009 (+4,6 %), les droits ont augmenté de manière faible et stable entre 2009 et 2015 (+1,5 % en moyenne par an entre 2009-2010 et 2014-2015 en licence et +2,1 à +2,2 % en moyenne par an pour les master, les doctorats et les diplômes d'ingénieur). À partir de 2015-2016, et pendant trois ans, les droits ont fait l'objet d'un gel. Cette mesure a été présentée comme un geste fort du Gouvernement en faveur des étudiants non boursiers, dans un contexte économique difficile. Au total, sur la période 2005-2018, les droits pour les diplômes de licence ont crû de 18 % en euros courants, et de seulement 2 % en euros constants.

¹⁸ Les difficultés rencontrées par les étudiants en première année pendant la vie quotidienne sont analysées dans la note d'information du MESRI, « Après le bac ? Choix d'orientation et entrée dans l'enseignement supérieur des bacheliers 2014 » n° 1, janvier 2017.

¹⁹ Les objectifs assignés par la loi à l'enseignement supérieur en découlent. La « promotion sociale » constitue l'une des finalités du service public de l'enseignement supérieur (article L. 123-3 du code de l'éducation), qui contribue notamment « à la réussite de toutes les étudiantes et de tous les étudiants », « à la réduction des inégalités sociales ou culturelles » et « à la construction d'une société inclusive », sans distinction d'origine ou de milieu social (article L.123-2 du code de l'éducation).

Graphique n° 1 : évolution des droits universitaires entre les années 2005-2006 et 2018-2019²⁰ (en €)



Source : arrêtés ministériels, retraitements Cour des comptes

La limitation des droits d'inscription a accompagné la forte augmentation du nombre d'étudiants, qui a plus que doublé depuis le début des années 1980²¹ pour s'établir à environ 2,6 millions. Si elle permet de ne pas ériger de « barrières tarifaires » à l'entrée dans l'enseignement supérieur public et à la poursuite d'études, elle ne détermine pas pour autant les niveaux de réussite. La trajectoire scolaire et le niveau de diplôme restent marqués par l'origine socioculturelle des étudiants. Parmi les jeunes ayant achevé leurs études en 2013, un quart des enfants d'ouvriers est diplômé de l'enseignement supérieur, contre plus de trois quarts des enfants de cadres²². Sur l'ensemble d'une génération, 23 % ont un père ouvrier et 21 % ont un père cadre, mais ces taux s'élèvent respectivement à 12 % et 44 % chez les titulaires d'un master 2, et à 7 % et 54 % parmi les titulaires d'un doctorat. L'enseignement supérieur hérite des inégalités de niveau constatées en amont, dès la classe de sixième²³, puis au niveau du baccalauréat²⁴.

²⁰ Les droits d'inscription « ingénieurs » visent, dans le cadre de ce graphique, les droits dont doivent s'acquitter les étudiants entrant dans un cursus de formation d'ingénieur au sein des écoles d'ingénieurs sous tutelle du MESRI (y compris les écoles d'ingénieurs internes aux universités), à l'exception, depuis la rentrée 2018, de certaines écoles (écoles centrales et école des mines de Nancy).

²¹ Les effectifs étudiants se montaient alors à 1,2 millions.

²² Source : Cereq, « Quand l'école est finie. Premiers pas dans la vie active de la génération 2013. Résultats de l'enquête 2016 », *Enquêtes* n°1, 2017, p.18.

²³ Selon l'INSEE, « c'est le niveau d'acquis en 6^e qui est déterminant. Toutes choses égales par ailleurs, il joue plus sur le destin scolaire des jeunes que le sexe, l'origine sociale, le lieu de résidence, le type d'établissement, ou encore l'âge d'entrée en 6^e (...). Seuls 14 % des collégiens les moins performants en 6^e suivent des études supérieures ; près de la moitié ne sont plus scolarisés, une fois sur deux en ayant néanmoins obtenu un diplôme » (*INSEE Première*, n°1 633, février 2017).

²⁴ Parmi les générations de jeunes nés de 1990 à 1994, 81 % de ceux dont le père occupe un emploi de cadre, de profession intermédiaire ou est travailleur indépendant sont bacheliers, contre 58 % des jeunes de père ouvrier ou employé. Si la part d'enfants d'ouvriers et d'employés titulaires du baccalauréat a progressé en vingt ans (+ 17 points entre la génération née entre 1970 et 1974 et celle née entre 1990 et 1994), l'écart de réussite selon l'origine sociale persiste, bien qu'il soit en réduction : il s'élevait à 27 points entre les enfants d'ouvriers et d'employés et ceux de cadres pour la génération née entre 1970 et 1974, et à 23 points pour la génération née entre 1990 et 1994.

C - Un dispositif devenu incohérent et difficilement lisible

En vertu de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951²⁵, le montant des droits d'inscription à une formation sanctionnée par un diplôme national²⁶ est fixé nationalement par arrêté conjoint du ministre intéressé, c'est-à-dire ayant tutelle sur l'établissement d'enseignement supérieur concerné, et du ministre du budget.

Dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du MESRI, qui accueillent une majorité d'étudiants, la fixation des droits d'inscription ne s'appuie ni sur une réflexion stratégique concernant la finalité des droits, ni sur une méthodologie de calcul fondée sur des données objectives. Le MESRI aborde la question du niveau des droits en tendance plus qu'en valeur, sous l'angle de leur rythme d'évolution et des éléments d'appréciation à prendre en compte pour fixer cette évolution. Le montant des droits d'inscription en licence, qui était fixé à 184 € pour l'année 2017-2018, apparaît ainsi comme la résultante lointaine des revalorisations annuelles successives depuis 1982. Il était resté stable, à 95 F, entre 1969 et 1981.

L'arrêté du 21 août 2018 fixant les droits de scolarité des établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur détermine douze montants différents pour les seuls « taux pleins » (appellation impropre s'agissant de montants exprimés en euros), compris entre 159 € pour le diplôme d'État de docteur vétérinaire et 2 500 € pour certains cursus de formation d'ingénieur. Malgré la mise en œuvre par les universités françaises, au début des années 2000, d'une architecture des études en trois grades (licence, master et doctorat - LMD), qui a conduit à instaurer progressivement des droits d'inscription uniques par niveau de diplôme, de nombreuses formations conservent des niveaux de droits spécifiques (titres d'ingénieurs, formations de santé, etc.). Ces différences n'obéissent cependant pas à une logique clairement identifiable et procèdent, plutôt, d'une sédimentation historique.

Le MESRI ne se fonde pas, ou du moins pas de manière explicite, sur des données relatives à l'insertion professionnelle des diplômés concernés. Sur la période 2005-2018, les droits d'inscription ont certes augmenté plus fortement pour la préparation des diplômes conduisant au grade de master et de doctorat (+2,1 % en moyenne par an) que pour la préparation des diplômes conduisant au grade de licence (+1,3 % en moyenne par an), mais la modulation selon le cycle (170 € en licence, 243 € en master et 380 € en doctorat en 2018-2019) demeure modérée. Selon les données de l'OCDE, le taux d'employabilité sur le marché du travail est pourtant bien plus élevé après un master qu'après une licence²⁷.

²⁵ L'article 48 de la loi de finances n°51-598 du 24 mai 1951 prévoit que « les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État » ainsi que « les taux et modalités de perception des droits d'inscription aux concours organisés par l'État et des droits d'examen en vue de l'obtention des diplômes délivrés par l'État » sont fixés par arrêté du ministre intéressé et du ministre du budget.

²⁶ Compte tenu des similitudes existant entre le diplôme national et le titre d'ingénieur diplômé (procédure d'accréditation, attribution d'un grade, fixation des droits d'inscription par l'État), ce dernier est assimilé au premier.

²⁷ Par ailleurs, le coût moyen d'un étudiant progresse en passant de la licence au master. Il passe par exemple de 5 121 € à 8 645 € en mathématiques dans une université participant à la méthode de « connaissance des coûts » expérimentée par le MESRI.

Les droits d'inscription ne sont pas non plus utilisés comme un instrument de régulation pour l'accès à certaines filières, comme c'est le cas, par exemple, en Australie, où les droits d'inscription sont fixés à des niveaux inférieurs pour les secteurs dans lesquels un besoin est identifié au sein de l'économie nationale. En France, le montant annuel des droits de scolarité pour la préparation du diplôme de licence est identique quels que soient l'établissement et la discipline concernés²⁸.

Enfin, le niveau des droits n'est pas corrélé aux coûts moyens de formation par étudiant²⁹. Ainsi, les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, qui représentent en 2016 un coût moyen de 15 110 €, plus élevé que la dépense moyenne par étudiant à l'université (10 210 €), n'acquittent aucun droit spécifique au titre de leur formation (seule la double inscription à l'université au tarif de la licence est exigée depuis la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013). Pour la grande majorité des étudiants de l'enseignement supérieur public, le montant des droits d'inscription représente une part marginale des coûts moyens. Il est inférieur à 2 % du coût pour 58 % des étudiants (inscrits en licence à l'université, en classes préparatoires aux grandes écoles et en sections de techniciens supérieurs) et inférieur à 3 % du coût pour 83 % des étudiants (en ajoutant aux précédents les étudiants en master à l'université).

Au total, l'évolution des droits de scolarité au sein des établissements sous tutelle du MESRI apparaît principalement, au cours des dernières années, comme le fruit d'un compromis entre l'inflation, l'acceptabilité des hausses de droits pour les organisations étudiantes³⁰ et d'autres considérations financières (montant des bourses sur critères sociaux, coût de la restauration étudiante, etc.). Les besoins financiers des établissements ne sont pas réellement pris en compte, leur financement ne reposant sur les droits que de façon marginale.

D - Une quasi-gratuité à relativiser

Les droits nationaux fixés par arrêté, en général faibles, sont entourés d'un halo de frais annexes qui alourdissent les charges liées à la seule scolarité et contribuent à brouiller encore davantage la lisibilité du système.

1 - La nouvelle contribution de vie étudiante et de campus

Jusqu'à la rentrée universitaire 2018-2019, pour s'inscrire dans un établissement public d'enseignement supérieur, les étudiants devaient s'acquitter chaque année, en sus des droits d'inscription, de deux autres contributions :

- une cotisation forfaitaire, fixée à 217 € pour l'année universitaire 2017-2018, en contrepartie de leur couverture de base à l'assurance maladie³¹ ;

²⁸ Le coût moyen d'un étudiant en licence connaît d'importantes variations selon le domaine disciplinaire. Par exemple, dans le cas d'une université : 2 736 € annuels pour un étudiant en sciences humaines et sociales, 5 121 € pour un étudiant en « mathématiques, sciences et technologie de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes » et 8 828 € en « sciences de la matière, de la terre et de l'univers ».

²⁹ Voir le tableau en annexe n° 6.

³⁰ Voir l'annexe n° 5 qui détaille les modalités de fixation des droits d'inscription universitaire.

³¹ Cette cotisation forfaitaire annuelle était versée auprès de l'établissement d'enseignement supérieur en même temps que les droits d'inscription.

- le droit de médecine préventive (5,10 € en 2017), destiné à financer en partie les services universitaires de médecine préventive et de promotion de la santé (SUMPPS).

Ces contributions augmentaient sensiblement les coûts strictement liés à la scolarité. En moyenne, en 2017-2018, le coût total constaté par étudiant s'élevait à 406,10 € en licence (dont 184 € pour les droits de scolarité), à 478,10 € en master (dont 256 € de droits de scolarité) et à 613,10 € en doctorat (dont 391 € de droits de scolarité). Au total, tous cycles confondus, les droits de scolarité ne représentaient en moyenne, en 2017-2018, que 55 % des frais complets liés à l'inscription dans un établissement (277 € pour un total de 499,10 €).

La loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (dite « loi ORE ») a supprimé le paiement de la cotisation forfaitaire maladie à compter de la rentrée 2018 pour l'ensemble des étudiants, qui seront rattachés progressivement au régime général de la sécurité sociale. Elle a, par ailleurs, supprimé, à compter du 1^{er} juillet 2018, un certain nombre de frais obligatoires (le droit de médecine préventive, la part des droits d'inscription reversée aux fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes - FSDIE- d'un montant minimum de 16 € en 2017³²) et facultatifs (cotisations pour accéder aux activités sportives ou culturelles)³³, au profit de la nouvelle « contribution de vie étudiante et de campus » (CVEC) destinée à favoriser l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants, d'un montant annuel fixé à 90 €.

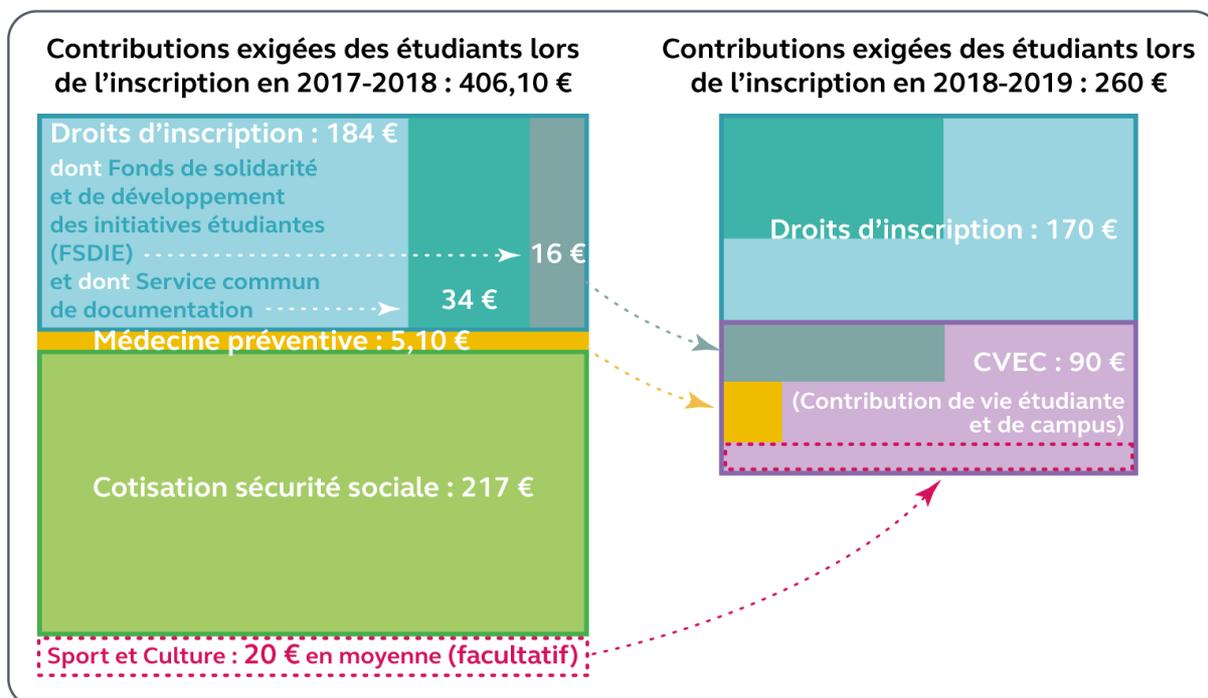
Ces mesures ont modifié le périmètre des « droits d'inscription » et rendu difficile la comparaison d'une année à l'autre. Deux effets d'optique doivent être corrigés.

En premier lieu, pour l'année 2018-2019, les droits universitaires affichent une baisse apparente dans la mesure où la somme de 16 € qui correspondait à la part du montant des droits d'inscription reversée au FSDIE et qui est remplacée par le reversement aux établissements d'une fraction de la CVEC, a été déduite des droits de chaque diplôme. En réalité, les droits d'inscription universitaires réels progressent, hors FSDIE, après trois années de gel, de 1,2 % environ pour l'essentiel des diplômes, correspondant à l'inflation constatée en France.

³² Jusqu'à la rentrée 2018, une partie des droits de scolarité était affectée, dans une proportion fixée par le conseil d'administration des établissements, au service commun de documentation, à hauteur de 34 euros minimum, d'une part, et au financement du fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE), à hauteur de 16 euros minimum, d'autre part. Au total, pour un étudiant inscrit en licence et s'acquittant de 184 € de droits en 2017-2018, la part fléchée des droits représentait 27% du montant de sa recette d'inscription.

³³ Voir le détail à l'annexe n° 5.

**Schéma n° 2 : illustration de l'impact de la loi du 8 mars 2018
dans le cas d'un étudiant non boursier en troisième année de licence (L3)³⁴**



Source : Cour des comptes

En second lieu, si l'on ajoute la CVEC aux droits d'inscription, le montant des contributions liées à la scolarité et à la vie étudiante, dont doivent s'acquitter les étudiants pour s'inscrire dans un établissement public d'enseignement supérieur, a augmenté, passant de 189,10 € à 260 € à compter de la rentrée 2018.

L'impact financier de cette réforme sur les étudiants varie selon leur âge et leurs conditions d'affiliation à la sécurité sociale étudiante. La réforme devrait réduire le coût total des frais d'inscription pour la majorité des étudiants, qui sont non boursiers et âgés de plus de vingt ans³⁵. Ce coût s'élèvera, par exemple pour un étudiant non boursier en troisième année de licence, à 260 € à la rentrée 2018-2019 contre 406,10 € en 2017-2018.

³⁴ L'impact positif décrit dans le schéma n'est avéré que dans le cas d'étudiants de plus de 20 ans, et qui n'étaient pas jusqu'à présent exemptés d'affiliation à la sécurité sociale étudiante (voir *infra*). Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale 2013*. (Chapitre relatif à la sécurité sociale des étudiants). La Documentation française, septembre 2013, 631 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

³⁵ En effet, les étudiants qui étaient jusqu'à présent exemptés d'affiliation à la sécurité sociale étudiante (par exemple, les enfants d'agents de la SNCF, les étudiants de moins de 20 ans, les étudiants ayant un contrat de travail d'au moins 150 h par trimestre ou 600 heures par an, etc.) devront, à compter de la rentrée 2018, s'acquitter du paiement de la CVEC.

Les pouvoirs publics ont donc fait le choix de procéder à un partage des « gains » issus de cette réforme, qui génère une charge accrue pour le régime général de Sécurité sociale, et d'en laisser une partie aux étudiants à titre de « gain de pouvoir d'achat » ainsi qu'aux universités. Il est patent que cette réforme n'a pas été mise à profit par les pouvoirs publics pour engager une réflexion sur une augmentation plus sensible des droits d'inscription universitaires.

Par ailleurs, sur le plan de l'autonomie des établissements, la création de la CVEC peut apparaître comme un recul. D'une part, le FSDIE et les contributions facultatives « sport et culture », dont le montant était déterminé par l'établissement, ont été basculés vers la CVEC qui a un caractère d'imposition de toute nature dont le montant est fixé par la loi. D'autre part, les moyens spécifiques dégagés à travers la CVEC ne viennent pas abonder de manière fongible les budgets des universités, mais sont strictement fléchés vers des actions destinées à favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif des étudiants et des actions de prévention et d'éducation à la santé réalisées à leur intention.

Selon les simulations réalisées par le MESRI, la mise en place de la CVEC devrait se traduire, pour les universités, par un montant de recettes excédentaires par rapport à la situation antérieure d'environ 26 M€ en 2018-2019. La création de la CVEC pourrait donc s'interpréter comme une hausse déguisée des droits d'inscription, dont l'acceptabilité aurait été permise par le transfert vers le régime général de la charge financière liée à la couverture maladie des étudiants. Plus certainement, elle a modifié le périmètre du coût global de l'inscription à l'université, sans toutefois clarifier le sens des droits d'inscription. Le projet de loi de finances pour 2019 ayant instauré un plafonnement du produit généré par la CVEC, le surplus de recettes a désormais vocation à alimenter le budget général de l'État. Cette dernière mesure achève de rendre le système aussi peu lisible et transparent que possible.

2 - Les droits complémentaires facultatifs versés en contrepartie de services rendus

Les établissements d'enseignement supérieur peuvent percevoir, en sus des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme national, sur le fondement de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, des contributions complémentaires en contrepartie de services rendus³⁶. Toutefois, en vertu d'une jurisprudence constante, la perception de telles redevances n'est possible qu'à condition que celles-ci soient facultatives, clairement identifiées et perçues en échange de prestations effectivement rendues aux usagers, et que leur non-paiement ne puisse écarter l'étudiant du cursus qu'il souhaite suivre. Le syndicat étudiant UNEF a pointé, à plusieurs reprises, l'existence de « frais illégaux », sa dernière enquête remontant à 2014³⁷.

³⁶ « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (...) peuvent disposer des ressources provenant notamment de (...) rémunérations de services (...) ».

³⁷ Elle pointait des frais complémentaires exigés par 14 universités tandis que 36 autres percevaient des frais d'admission sans arrêté interministériel les y autorisant. À la suite de cette enquête, le MESRI, qui avait rappelé au cours des dernières années les règles applicables en matière de frais complémentaires des droits d'inscription, a invité les recteurs à se rapprocher des établissements mis en cause dans le classement. Certains établissements ont indiqué qu'il s'agissait de frais complémentaires non obligatoires. Les autres se sont engagés à modifier leurs pratiques.

Lors des tables rondes organisées par la Cour dans le cadre de la présente enquête, le thème des « frais illégaux » n'a pas été identifié comme constituant aujourd'hui une difficulté majeure. La base juridique de certains frais de scolarité demeure toutefois inexistante, concernant par exemple les frais d'inscription aux concours.

3 - Les frais d'inscription aux concours communs d'entrée pour les formations publiques sélectives

En France, l'accès aux écoles publiques d'ingénieurs est conditionné à l'obtention d'un concours d'entrée. Il existe un certain nombre de concours, composés d'épreuves écrites et orales parfois précédées d'une phase d'admissibilité (qui peut être une sélection sur dossier, par exemple). Ces concours peuvent être passés directement après le bac ou bien après deux ans de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). On estime qu'en moyenne, pour trois ou quatre concours présentés, le montant total des droits à acquitter par un candidat « post-bac » se situe entre 300 € et 400 €, et pour un candidat « post-CPGE », autour de 800 €³⁸. Les boursiers sont exonérés en partie ou en totalité de ces frais.

Au-delà de ces frais de scolarité annexes acquittés auprès des établissements publics d'enseignement supérieur, les étudiants peuvent également être amenés à compléter, auprès du secteur privé, une offre de formation publique jugée insuffisante dans le cadre de certaines formations sélectives, comme par exemple les études de médecine.

Les études de médecine : des dépenses élevées pour des préparations privées quasi-obligatoires

En médecine, la formation universitaire est perçue par de nombreux étudiants comme préparant insuffisamment aux échéances du cursus, qui incluent des pratiques de sélection et de classement en fin de première année et en fin de deuxième cycle. Les étudiants ont recours à des préparations privées complémentaires, notamment en première année commune aux études de santé (PACES) et lors de la préparation de l'internat, qui représentent une charge financière pouvant atteindre plusieurs milliers d'euros par an³⁹. Selon l'Association nationale des étudiants en médecine de France, l'inscription auprès de services privés d'aide à la préparation des examens représentait 4 707 € (moyenne des tarifs pratiqués pour la formule de cours la plus exhaustive) lors de la rentrée 2017. Le recours à ces préparations pourrait être réduit par un renforcement de la pratique du tutorat en université, proposée de façon bénévole par des étudiants de deuxième ou de troisième année aux étudiants en PACES.

³⁸ Source : ONISEP, novembre 2017. Ces estimations ne prennent pas en compte les éventuels frais annexes (déplacement, logement, etc.).

³⁹ Les frais annuels pour suivre les enseignements proposés par les « conférences » privées peuvent aller, selon le cycle d'études suivi, de 445 € à 1 506 €. Par ailleurs, avant même que les étudiants s'inscrivent en première année des études de santé, des préparations privées proposent une forme de classe préparatoire à l'issue du baccalauréat. Un tarif de scolarité de 9 400 € a été relevé pour l'année 2017-2018 dans ce type de formation.

E - Une part faible dans les ressources des universités

La part des droits d'inscription est minoritaire dans les ressources des universités. Dans les 62 ayant répondu au questionnaire de la Cour, les droits de scolarité relatifs aux diplômes nationaux (216 M€) représentaient, en 2017, 1,90 % des produits d'exploitation encaissables, ceux relatifs aux diplômes d'établissement 0,49 % (56 M€), alors que la subvention pour charges de service public (9,4 Md€) représentait 82,8 % des recettes. Ces proportions, qui sont identiques dans les documents budgétaires récents⁴⁰, n'ont presque pas évolué au cours des trois dernières décennies : en 1985, le produit des droits d'inscription relatifs aux diplômes nationaux perçus par les universités se situait aux environs de 300 millions de francs, soit 1,45 % des moyens affectés à l'enseignement supérieur sur le budget de l'État⁴¹.

Un modèle de financement reposant majoritairement sur l'État

En 2016, la dépense intérieure d'éducation pour l'enseignement supérieur était financée à 82,4 % par des dépenses publiques et à 17,6 % par des dépenses privées⁴². Les moyens budgétaires consacrés à l'enseignement supérieur font l'objet d'un effort soutenu. Les crédits de paiement de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)*, qui rassemble l'essentiel des crédits consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche au sein de six ministères, s'élèvent à 28,17 Md€ en projet de loi de finances 2019 (dont 20 Md€ environ au titre de l'enseignement supérieur), soit 6 % des crédits de paiement du budget de l'État, en forte progression depuis 2008 (+21 %). La loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 poursuit cette trajectoire d'augmentation des crédits alloués à la *MIREs*. À ces financements, il convient d'ajouter les crédits extrabudgétaires des programmes d'investissements d'avenir (PIA)⁴³ et du Plan Campus⁴⁴, les financements des collectivités territoriales ainsi que les fonds de l'Union européenne.

⁴⁰ Selon le projet annuel de performance du programme 150 en vue du PLF 2018, le montant prévisionnel des ressources des universités en 2018, toutes composantes de recettes comprises, s'élève à 13,63 Md€. Les financements publics (subventions pour charges de service public et autres financements publics) représentent 12,3 Md€ (90,35 % du montant total). La seule subvention pour charges de service public représente 78,45 % des recettes totales des universités. Les droits d'inscription (aux diplômes nationaux et aux diplômes locaux) représentent un montant prévisionnel total de 298 M€ pour 2018, soit 2,19 % du total des ressources. Source : projet annuel de performances du programme 150, PLF 2018, p.93 et p.97. Les tableaux détaillés figurent à l'annexe n°4. Les données d'exécution pour 2016 et 2017 ne figurent pas dans les données budgétaires.

⁴¹ Source : *AJDA*, 20 septembre 1988.

⁴² Source : MESRI, « L'état de l'enseignement supérieur et de la recherche en France », juillet 2018. État : 67,9 %, collectivités territoriales : 11,1 %, autres administrations publiques : 3,5 %, entreprises : 8,9 % et ménages : 8,7 %.

⁴³ Les derniers chiffres disponibles pour les PIA 1 et 2 au titre de 2017 font état, pour les actions rattachées à la mission MIREs, d'un total de ressources annuelles d'environ 1,22 Md€, certes orientées principalement vers la recherche.

⁴⁴ Lancée en 2008, cette opération visait à réaliser des investissements en faveur de l'immobilier universitaire afin de faire émerger des campus d'excellence. Dix sites labellisés Campus se sont vus attribuer en 2008 une dotation en capital de 5 Md€, générant 200 M€ d'intérêts annuels, à laquelle se sont ajoutés des crédits du ministère et des disponibilités d'emprunt auprès de la Banque européenne d'investissement et de la Caisse des dépôts et consignations. En outre, la loi de finances rectificative pour 2010 a ouvert 1 Md€ supplémentaire au bénéfice de l'opération Campus du Plateau de Saclay.

Cour des comptes, *Rapport public annuel 2018*, Tome I. Dix ans après le lancement de l'opération Campus, un premier bilan en demi-teinte, p. 387-437. La Documentation française, février 2018, 624 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

En dépit des moyens budgétaires et extrabudgétaires consacrés à l'enseignement supérieur, les évolutions récentes témoignent d'une montée en charge du financement privé. Cette dernière ne correspond pas à un choix politique, ni à une nouvelle orientation assumée, mais à des évolutions, en partie liées à la part croissante des étudiants au sein de l'enseignement supérieur privé.

*

**

Au total, pour la grande majorité des étudiants de l'enseignement supérieur public, le montant des droits d'inscription représente une part marginale des coûts moyens de formation. Les étudiants n'ayant à verser que des sommes modiques et dont ils ignorent, comme tous les observateurs, la rationalité, la contribution exigée des usagers du service public de l'enseignement supérieur s'apparente à une quasi-gratuité. Celle-ci s'inscrit dans une tendance longue, illustrée ces trois dernières années par le gel des droits d'inscription universitaires, ainsi que par le transfert vers le régime général de la Sécurité sociale de la charge financière liée à la couverture de base à l'assurance maladie des étudiants. Cette quasi-gratuité masque cependant des disparités entre filières de formation, qui ne reposent sur aucune logique clairement identifiable. Elle est, par ailleurs, à relativiser compte tenu de l'existence d'un halo de frais annexes qui alourdissent les charges liées à la seule scolarité et brouillent encore davantage la lisibilité du système. La quasi-gratuité est un héritage de l'après-guerre, dont les modalités de mise en œuvre n'ont pas été adaptées aux changements profonds qui ont affecté l'enseignement supérieur depuis lors.

II - La hausse des droits dans certains établissements : vers la différenciation

Si la règle de la quasi-gratuité s'applique à plus de 82 % des étudiants de l'enseignement supérieur public, elle ne vaut pas pour ceux inscrits dans les établissements publics ayant entrepris, à des degrés divers et depuis plusieurs années, d'utiliser les droits comme des instruments financiers à part entière dans une stratégie d'accroissement de leurs ressources propres.

Ce mouvement, qui ne correspond ni à un choix politique, ni à une nouvelle orientation assumée par les pouvoirs publics, ne concerne qu'une partie réduite de l'enseignement supérieur public, que ce soit en termes de catégorie d'établissement, de profil d'étudiants ou de nature de formation.

La tendance à l'augmentation des droits suit des modalités variées et obéit à des logiques différentes. À Sciences Po Paris et à l'université Paris-Dauphine, le système de modulation du montant des droits d'inscription suivant les revenus de la famille des étudiants a conduit à une hausse des droits moyens et des ressources propres, au service de projets d'établissement ambitieux. Dans certaines filières paramédicales, comme pour certains diplômes d'université, le niveau des droits se rapproche du coût complet des formations pour atteindre des montants élevés. Enfin, dans une moindre ampleur, les droits d'inscription de certaines écoles publiques d'ingénieurs, fixés par arrêté interministériel, ont fait l'objet d'une hausse relativement récente dans un contexte de stagnation ou de diminution des subventions pour charges de service public.

A - Une modulation des droits d'inscription en fonction des revenus : les cas particuliers de l'IEP de Paris et de l'université Paris-Dauphine

Le développement des ressources propres de Sciences Po et de Paris-Dauphine au service de leur stratégie de croissance, y compris à l'international, a été marqué par l'augmentation sensible de la part des droits de scolarité. L'augmentation du produit des droits d'inscription a été réalisée grâce à la mise en place d'un système original de droits d'inscription pour une partie de leurs diplômes propres, à savoir des droits modulés suivant le revenu. Ce dispositif a dû cependant être accompagné d'une politique active d'ouverture sociale, dont les effets se révèlent contrastés. La réplique de tels systèmes de droits dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, et en particulier à l'université, ne paraît pas praticable.

1 - Une stratégie de croissance appuyée sur une augmentation dynamique des ressources propres

L'IEP de Paris et l'université Paris-Dauphine sont de grands établissements au sens de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, autorisés à délivrer des diplômes nationaux et des diplômes propres⁴⁵. En 2017-2018, Sciences Po comptait 10 327 étudiants, dont 50 % d'étudiants étrangers, et Paris-Dauphine 6 246 étudiants, dont 20 % d'étudiants étrangers.

Les diplômes nationaux y sont soumis aux droits d'inscription nationaux fixés par arrêté du ministre de l'enseignement supérieur⁴⁶. Pour les diplômes propres ou diplômes de grand établissement, dont une partie confère le grade de licence ou de master⁴⁷, ce sont le conseil d'administration de la Fondation nationale des sciences politiques (FNSP), chargée de la gestion administrative et financière de Sciences Po, et le conseil d'administration de l'université Paris-Dauphine qui fixent les droits d'inscription exigibles. Dans ce cadre, ces deux établissements ont mis en place un système de droits modulés en fonction d'un barème pour une partie de leurs diplômes propres. Ce système repose sur le principe de la prise en compte des revenus des familles et génère 58 M€ de ressources pour Sciences Po et 7 M€ de ressources pour Paris-Dauphine en 2017.

⁴⁵ Pour l'université Paris-Dauphine : décret n°2004-186 du 26 février 2004 portant création de l'université Paris-Dauphine. Pour Sciences Po : décret n°2015-1829 du 29 décembre 2015 portant approbation des statuts de la Fondation nationale des sciences politiques et décret n°2016-24 du 18 janvier 2016 relatif à l'institut d'études politiques de Paris.

⁴⁶ Sciences Po et Paris-Dauphine délivrent ainsi des diplômes de doctorat soumis à des droits d'inscription d'un montant de 380 €. Paris-Dauphine délivre également 40 % environ de diplômes nationaux au niveau master, soumis à des droits d'inscription d'un montant de 243 €.

⁴⁷ L'article D. 612-32-2 du code de l'éducation prévoit que le grade de licence est conféré de plein droit aux titulaires des diplômes délivrés par l'université Paris-Dauphine et figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et au diplôme de premier cycle de l'IEP de Paris. Aux termes de l'article D. 612-34 du code de l'éducation, le grade de master est conféré de plein droit aux titulaires des diplômes délivrés par l'IEP de Paris, par les IEP et par l'université Paris-Dauphine, et figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Pour Sciences Po, ce système a été mis en place en deux temps. En 2004-2005, a été instauré un dispositif de droits fondé sur la résidence fiscale⁴⁸, présentant un caractère progressif pour les ressortissants de l'Union européenne, avec un barème commun à l'ensemble des formations présentant huit niveaux allant de 0 € à 5 300 € ; il s'est appliqué à l'ensemble des élèves de Sciences Po, y compris ceux qui avaient commencé leur scolarité sous le régime de droits d'inscription forfaitaire existant précédemment.

En 2009, le conseil d'administration de la FNSP a adopté un relèvement des seuils et une tarification différenciée pour le niveau collège universitaire, avec un plafond de 8 500 €, et le niveau master, avec un plafond de 12 000 €, chaque barème comportant onze tranches. Cette réforme a été appliquée uniquement aux nouveaux entrants à Sciences Po. Depuis 2009, le système a par ailleurs connu des ajustements, d'une part, concernant le montant des droits de scolarité, indexés annuellement sur l'inflation prévue en loi de finances initiale, et d'autre part, avec la création de nouvelles tranches intermédiaires en 2016-2017, les barèmes comptant désormais treize tranches. La tranche maximale du barème, y compris en master (14 100 €) reste inférieure aux coûts complets de la formation (16 000 € à 17 000 €)⁴⁹.

À Dauphine, le système de droits d'inscription modulés en fonction du revenu a été mis en place progressivement pour certaines spécialités et pour certaines années en licence et en master. En 2009, les premières et deuxièmes années de licence donnent désormais lieu à des diplômes de grand établissement. À partir de 2010, les diplômes de master le sont devenus progressivement selon le domaine. Les troisièmes années de licence sont devenues des diplômes de grand établissement en 2015. Ainsi, en 2017, plus de 60 % des parcours proposés par l'université étaient sanctionnés par des diplômes de grand établissement, dont les droits d'inscription sont librement fixés par le conseil d'administration. Cependant, seule une partie d'entre eux fait l'objet du paiement de droits d'inscription modulés en fonction du revenu, les autres étant soumis à des droits forfaitaires. À Dauphine la tranche maximale des barèmes (6 160 €) reste éloignée des coûts de formation (13 000 €)⁵⁰.

Dans les deux cas, la création d'un système de droits progressifs s'inscrit dans un objectif de développement des ressources propres au service de projets d'établissement ambitieux, notamment de développement international, que la subvention pour charge de service public ne pouvait financer. Pour les deux établissements, la politique de développement des ressources propres a connu un réel succès, non seulement grâce à la forte croissance des recettes tirées des droits d'inscription aux diplômes propres, mais aussi par la diversification de l'offre de diplômes propres et le développement de la formation continue. Elle a permis une croissance significative du budget des deux établissements. Le budget de Sciences Po est ainsi passé de 79 M€ en 2005 à 175 M€ en 2016 (+120 %). Pour Dauphine, le budget de fonctionnement est passé de 81 M€ en 2011 à 113 M€ en 2016⁵¹. En revanche, certains postes de ressources ont stagné voire diminué, en particulier la taxe d'apprentissage. Des craintes sont exprimées par les deux établissements quant à la pérennité de cette source de recettes.

⁴⁸ Dans la première version du système de droits d'inscription modulés, en 2004, c'était le pays d'origine et non la résidence fiscale qui était pris en compte, mais cela a entraîné des complexités dans le traitement des dossiers et des ruptures d'égalité entre les étudiants. En effet, certains étudiants français résidents à l'étranger hors UE pouvant bénéficier du régime de droits d'inscription des étudiants français et européens, alors même que leur famille ne payait pas d'impôts en France, alors que les étudiants rattachés à une résidence fiscale hors UE sont désormais redevables du montant maximal du barème de droits d'inscription.

⁴⁹ Voir l'annexe n°7 pour le barème des droits d'inscription à Sciences Po en 2017-2018.

⁵⁰ Voir l'annexe n°7 pour les grilles tarifaires simplifiées de Dauphine pour 2017/2018.

⁵¹ Voir tableaux à l'annexe n° 7.

Le développement des ressources propres permet de réduire la dépendance envers la subvention pour charges de service public, mais leur augmentation, dépendant principalement du produit des droits d'inscription payés par les étudiants, présente une fragilité structurelle : le produit des droits dépend du nombre d'étudiants inscrits dans l'établissement, qui peut connaître des fluctuations, en particulier pour la formation continue. De plus, il est difficile de faire des projections sur les revenus familiaux.

Ainsi, à Sciences Po, le produit des droits a systématiquement été sous-évalué entre 2015 et 2017 dans la prévision budgétaire par rapport à l'exécution⁵². À Dauphine, cet effet est moins marqué ; en 2015 et en 2016, l'écart entre la prévision et l'exécution du produit des droits d'inscription a été très limité. En 2017 cependant, la prévision (7 094 000 €) était inférieure à l'exécution (7 616 000 €), soit un taux d'exécution de 107 %. En l'état actuel, ces deux établissements paraissent en mesure de surmonter ces difficultés de prévision.

2 - Les effets de l'augmentation des droits d'inscription

Le haut niveau des droits d'inscription a créé des marges de manœuvre aux effets positifs, que ce soit pour l'ouverture sociale ou pour les prestations aux étudiants, au prix néanmoins d'un effet d'éviction sur certaines catégories d'étudiants.

a) Un changement de modèle économique malgré la stabilisation de la subvention pour charges de service public

Le développement des ressources propres de Sciences Po et de Dauphine n'a pas entraîné d'effet d'attrition des financements publics. En valeur absolue, la SCSP est restée stable pour les deux grands établissements, passant de 57,5 M€ en 2012 à 58,6 M€ en 2017 pour Dauphine et de 69,2 M€ à 69,6 M€ pour Science Po. Cela représente une diminution du montant de subvention par étudiant, en raison de la hausse des effectifs dans les deux établissements.

L'adoption de ce système de droits d'inscription, couplée au développement des autres ressources propres, a surtout participé d'une évolution du modèle économique de ces deux établissements. Ce changement est particulièrement marqué pour Sciences Po avec une inversion du ratio SCSP/ressources propres et reste très significatif pour Dauphine. En 2005, les ressources publiques représentaient 62 % du budget de Sciences Po et le produit des droits d'inscription 8 % ; en 2016, elles ne représentaient plus que 39 % du budget, alors que le produit des droits était passé à 32 % et le total des ressources propres à 55 %. Comme l'indique Sciences Po, la contribution globale de l'État est passée de 62 % de couverture du coût de l'étudiant en 2004 à moins de 41 % en 2016, en dépit d'une croissance significative de la SCSP entre 2009 et 2012. Pour Paris-Dauphine, en 2011, les ressources propres de formation (formation initiale et formation continue) représentaient 22,9 % des recettes et la SCSP versée par le ministère de

⁵² Le produit des droits d'inscription a été de 57,894 M€ en 2017, pour une prévision de 54,896 M€, soit + 2,998 M€ d'écart. L'écart entre la prévision et l'exécution a été de + 3,590 M€ en 2016 et + 2,246 M€ en 2015. Si cette prévisibilité insuffisante est non dommageable, puisque le résultat est plus élevé qu'attendu, elle montre néanmoins que la part représentée par les droits d'inscription pourrait être source d'incertitude en raison de sa volatilité. Sciences Po a indiqué que « à la faveur de la refonte des systèmes d'information financiers et comptables (SIFC), [il allait être] en capacité, dès cette année, en vue du budget 2019, de réduire le temps dédié à l'élaboration budgétaire et de gagner en capacité de prévision du produit des droits pour les années à venir ».

l'enseignement supérieur 69,2 %. En 2017, elles ont atteint 34,7 % des recettes, alors que la subvention ne représente plus que 56,7 % des recettes. Les droits d'inscription en formation initiale représentent quant à eux 7,3 % des recettes en 2017.

b) Une politique active d'ouverture sociale aux effets contrastés

Ce système de droits d'inscription s'est accompagné à Sciences Po et à Dauphine d'un objectif d'ouverture sociale, permis par le développement des ressources propres. Les deux établissements ont affiché leur volonté d'accueillir plus de boursiers et de diversifier leurs recrutements, et cette politique est notamment inscrite dans les contrats pluriannuels signés avec le ministère de l'enseignement supérieur.

À Sciences Po, le taux de boursiers du CROUS est passé de 6 % en 2000 à 26 % en 2017. Au total, ce sont 34 % des étudiants qui ne payaient pas de droits d'inscription en 2016-2017, en incluant les étudiants boursiers, tous exonérés, et les étudiants dont le revenu déclaré se situait dans la première tranche du barème, où le montant des droits est nul. L'école a développé un système d'aide sociale propre qui bénéficie à la fois aux étudiants français et aux étudiants étrangers. Entre autres mesures, les élèves français boursiers du CROUS, ainsi que les élèves issus de l'espace économique européen (EEE) qui remplissent les critères, y sont exonérés de droits de scolarité et bénéficient également d'un complément de bourse versé par Sciences Po, correspondant à 75 % du montant de la bourse versée par le CROUS. Par ailleurs, à la rentrée 2018-2019, les familles qui sont exonérées de droits d'inscription en raison de leur niveau de revenu recevront une aide forfaitaire d'un montant de 370 €. Le total des aides financières sur fonds propres versées aux élèves de Sciences Po en 2016-2017 représentait 6 901 368 €.

À Dauphine, le taux de boursiers est stabilisé autour de 20 %, la mise en place du système de droits progressif n'ayant pas contribué à une évolution significative de la part de ces étudiants dans l'effectif total. La part des étudiants ne payant pas de droits d'inscription est également plus élevée en raison de la nullité du montant des droits pour la première tranche du barème en licence sciences des organisations (LSO). Au total, ce sont 23,5 % des étudiants qui sont exonérés de droits d'inscription en première et deuxième année de licence LSO, en master sciences des organisations (MSO) et à l'institut pratique du journalisme.

L'objectif d'ouverture et de diversification sociale est également poursuivi via les programmes égalité des chances. Le dispositif des « conventions d'éducation prioritaire » existe à Sciences Po depuis 2001. Il a permis depuis sa création d'intégrer 1 800 étudiants ayant obtenu le diplôme de Sciences Po. Dauphine dispose d'un programme « égalité des chances ». Dans ce cadre, l'université a passé des conventions avec 27 lycées d'Île-de-France relevant de la géographie prioritaire, avec pour but d'encourager les candidatures des meilleurs élèves de ces établissements. Dans ces lycées partenaires, des cours de renforcement, financés par la Fondation Dauphine, sont proposés aux élèves, afin de leur permettre de préparer au mieux leur candidature à Dauphine, qui est évaluée selon les mêmes critères que les candidatures des élèves ne relevant pas du dispositif « égalité des chances ». En 2016-2017, 336 lycéens ont suivi ces cours de renforcement. Ces élèves sont également accompagnés après leur admission à Dauphine, par un parrainage par un étudiant, un enseignant ou un ancien étudiant déjà engagé dans la vie professionnelle.

Dauphine a également mis l'accent sur le développement des formations en apprentissage, dont les recettes sont passées de 4,8 M€ en 2011 à 10,9 M€ en 2017. En plus de participer à la croissance des ressources propres, ces formations s'inscrivent à la fois dans un objectif d'ouverture et de professionnalisation. Elles permettent aux étudiants de bénéficier d'un ancrage dans le monde du travail tout en ayant leurs droits d'inscription pris en charge par l'entreprise dans laquelle ils sont en apprentissage.

Les effets de la politique d'ouverture sociale menée à Sciences Po et à Dauphine sont contrastés. Si la part de boursiers sur l'effectif total est significative, grâce à l'effet conjoint du dispositif des « conventions d'éducation prioritaire » et de la politique d'aide sociale, une approche de la répartition de l'effectif total des étudiants par niveau du barème de droits d'inscription indique un effet d'éviction, créé par la prise en compte des revenus dans le calcul des droits d'inscription, sur les élèves non boursiers correspondant aux premières tranches du barème.

Sciences Po en particulier se caractérise par une répartition des étudiants très polarisée autour des boursiers et des tranches supérieures du barème des droits d'inscription. Ainsi, en 2016, 34 % des élèves relevaient de la première tranche du barème, c'est-à-dire de la nullité des droits d'inscription, soit qu'ils soient boursiers, soit qu'ils soient exonérés de droits d'inscription. À l'opposé, 32 % des étudiants relevaient des deux derniers niveaux du barème.

S'il est vrai que les étudiants hors EEE relèvent de la tranche plafond du barème, 47 % des étudiants payant le montant maximum de droits d'inscription ont leur résidence fiscale dans l'Union européenne. Les tranches 2 à 5 n'accueillaient en revanche que 2 % de l'effectif étudiant chacune. En conséquence, le montant moyen de droits payé par les étudiants est assez élevé. En 2016-2017 il était de 4 570 € pour un étudiant en collège universitaire et 5 860 € pour un étudiant en master.

Cet effet est également présent mais moins visible à Dauphine. Le montant moyen des droits d'inscription payé par les étudiants en formation initiale dans les départements concernés par les droits d'inscription modulés est de 1 096 €. ⁵³ L'amplitude du barème plus réduite contribue sans doute à limiter partiellement l'effet d'éviction ⁵⁴.

c) Une offre de services renforcée pour les étudiants

La mise en œuvre de cette politique a été associée à la création d'une commission des droits à Dauphine et d'une commission d'aide sociale à Science Po. Ces instances peuvent être saisies de toute difficulté financière ou changement de situation par les étudiants, auxquels elles peuvent accorder des réductions ou des exonérations de droits ⁵⁵.

⁵³ Le montant est ainsi de 653 € en licence Sciences des organisations (LSO), 1 782 € en master Sciences des organisations (MSO), 345 € en licence Mathématiques et informatique de la décision et des organisations (MIDO), 254 € en master MIDO et 3 414 € à l'Institut pratique du journalisme (MIDO).

⁵⁴ Voir l'annexe n°7 pour la répartition des effectifs en fonction du barème des droits d'inscription à Sciences Po et à Dauphine.

⁵⁵ En 2016-2017, la commission des droits de Dauphine a reçu 34 demandes, dont 29 ont donné lieu à exonération ou réduction, pour un montant total de 29 880 €. À Sciences Po, sur 194 dossiers étudiés en 2016-2017, la commission de suivi social a accordé 130 exonérations ou réduction de droits pour un montant global de 292 434 €.

L'accompagnement des étudiants prend également la forme de programmes d'aide au logement. Ainsi, Dauphine s'est fixé l'objectif de disposer à terme d'une offre de 1 000 logements à destination de ses étudiants. Pour ce faire, l'université a pris plusieurs initiatives : l'acquisition de logements via la Fondation Paris-Dauphine (55 logements), le développement de partenariats avec les CROUS de Paris et Versailles et avec des bailleurs sociaux (300 logements), le lancement d'une plateforme de mise en relation de propriétaires et d'étudiants de Paris-Dauphine, ainsi que la création d'une filiale *Dauphine Housing* pouvant prendre à bail et constituer des résidences étudiantes. Sciences Po dispose d'un pôle Information et Aide au logement, qui accompagne les élèves dans leurs démarches et de partenariats avec le CROUS, la cité universitaire internationale et des bailleurs publics ou privés (371 offres proposées en 2016-2017). Sciences Po dispose également d'un site Internet logement, qui a diffusé plus de 2 500 offres en 2016.

L'augmentation du budget des deux établissements grâce à la croissance des ressources propres a non seulement servi à la rénovation de l'offre de formation et d'accompagnement pédagogique, mais aussi aux financements de projets immobiliers. Sans être déterminants, les droits d'inscription y prennent leur part. Dauphine va conduire un projet de mise en sécurité du bâtiment à partir de 2019, qui va également être l'occasion d'adapter le campus aux nouvelles technologies. Sciences Po mène un projet de grande ampleur sur le site de l'hôtel de l'Artillerie, destiné à devenir le campus unique à Paris pour un coût de 190 M€.

3 - Un dispositif difficilement reproductible à grande échelle

Le système des droits d'inscription ainsi modulés est pratiqué par les IEP en région, à l'exception de ceux de Grenoble et Aix-en-Provence, avec des barèmes beaucoup moins élevés que ceux pratiqués par Science Po Paris⁵⁶. L'ensemble des IEP s'est doté de programmes égalité des chances⁵⁷. En revanche, seul Sciences Po Toulouse s'est doté d'un système d'aide sociale complémentaire de celui du CROUS⁵⁸.

Ce système pourrait inspirer d'autres établissements au cas par cas, mais il paraît difficilement reproductible dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, et en particulier à l'université, en raison des spécificités de Sciences Po et de Dauphine, des prérequis nécessaires à son déploiement et de l'effet d'éviction qu'il entraîne sur le profil de la population étudiante.

D'une part, la seule gestion du dispositif de droits modulés en fonction du revenu présente une complexité, qui peut entraîner des coûts de fonctionnement importants. À Sciences Po, une équipe de quatorze personnes est notamment en charge de la gestion du dispositif de droits d'inscription modulés. Les coûts de gestion du dispositif de droits d'inscription s'élèvent à 880 000 € (frais de personnel et répartition des charges de locaux), pour un effectif total de 10 327 étudiants à la rentrée 2017-2018. À Dauphine, aucun recrutement n'a été effectué pour la mise en œuvre du dispositif des droits modulés, mais l'établissement souligne que des investissements informatiques spécifiques dans l'outil de scolarité ont dû être opérés à sa charge pour assurer les inscriptions en droits modulés.

⁵⁶ Le plafond des droits d'inscription est inférieur à 4000 € dans l'ensemble des IEP, à l'exception de Sciences Po Bordeaux où il était fixé à 6 615 € au niveau master en 2016-2017.

⁵⁷ Programme IEPEI pour les sept IEP du concours commun, « programme d'ouverture sociale » de Sciences Po Grenoble, programme « Je le peux parce que je le veux ! » de Sciences Po Bordeaux.

⁵⁸ La plupart des IEP ont toutefois créé des fonds d'aides d'urgence ou commissions d'aides sociales pour fournir des aides ponctuelles aux étudiants en difficulté.

D'autre part, le déploiement à grande échelle de la modulation en fonction des revenus ferait sans doute émerger des difficultés liées au manque de prévisibilité du produit des droits d'inscription. L'incompatibilité entre les calendriers budgétaire et universitaire générerait un manque de prévisibilité au moment de la construction des budgets des établissements, comme c'est le cas à Sciences Po et dans une moindre mesure à Dauphine. En effet, la composition de l'effectif étudiant, qui aurait un impact sur le produit des droits d'inscription, n'est pas connue au stade de la prévision budgétaire. Cette incertitude sur le produit des droits serait source de difficultés en gestion pour les établissements, mais aussi pour l'allocation des moyens par le ministère, la visibilité sur les ressources des établissements étant réduite.

Par ailleurs, Sciences Po et Dauphine disposent d'un positionnement particulier dans l'enseignement supérieur. Pratiquant tous deux une sélection à l'entrée (par voie de concours pour Sciences Po, sur dossier pour Dauphine), ils font partie des formations sélectives qui ne bénéficient qu'à un nombre limité d'élèves et qui préparent à des diplômes dans des domaines à forte employabilité. Ils s'inscrivent dans un environnement concurrentiel marqué par l'existence d'une offre de formation privée ou semi-privée de qualité, aussi bien au niveau national qu'international. Les établissements privés qui délivrent cette offre de formation pratiquent des droits d'inscription d'un niveau très élevé⁵⁹.

À Sciences Po et à Dauphine, les étudiants sont majoritairement issus de milieux aisés, aux capacités contributives importantes, permettant d'obtenir un produit de droits d'inscription élevé. À Sciences Po, sur 9 757 étudiants en 2016-2017, 71 % déclarent que leurs parents appartiennent aux CSP+, 12 % aux CSP moyennes et 12 % aux CSP-. À Dauphine, en moyenne entre 2008/2009 et 2017/2018, les étudiants déclaraient que leurs parents appartenaient à la catégorie « Cadres et professions intellectuelles supérieures » à 63,4 % en licence LSO, à 58,7 % en master MSO et à 56,8 % en département mathématiques et informatique de la décision et des organisations (MIDO), licence et master confondus. Dans le cas d'une extension aux universités d'un tel dispositif de modulation, le produit moyen attendu des droits serait sans doute moins élevé, la sociologie de l'ensemble des étudiants étant plus proche de la sociologie de la société française.

Enfin, le niveau de droits, qui correspond à la capacité contributive des familles des élèves, peut être justifié par les performances des deux établissements en termes d'insertion professionnelle, de rémunération moyenne des étudiants à l'issue de leur cursus, de positionnement international et de coût de formation (entre 16 000 € et 17 000€ à Sciences Po de 2004 à 2016 et environ 13 000 € à Dauphine entre 2013 et 2016).

L'enquête 2016 d'insertion professionnelle des jeunes diplômés de Sciences Po fait état d'un taux d'insertion professionnelle de 95,7 % pour les diplômés de la promotion 2015 un an après l'obtention du diplôme, 91 % des étudiants ayant décidé d'entrer dans la vie professionnelle étant en emploi et 8,8 % en recherche d'emploi, dont 53,6 % ayant déjà occupé un premier emploi depuis la fin de leur formation. La rémunération annuelle brute moyenne atteignait 36 560 €, montant plus élevé que celui mesurée par la conférence des grandes écoles pour la même période (34 681 €).

⁵⁹ Ces droits s'élèvent par exemple à 45 300 € pour les trois années du master of management du programme grande école de HEC et 17 500 € pour une année dans le même type de programme à l'EM Lyon. S'agissant de concurrents internationaux, une année à la *London School of Economics* (LSE) coûte aux étudiants entre 12 031 € et 38 332 € et à l'université Bocconi de Milan entre 11 376 € et 13 326 € selon le parangonnage réalisé par Sciences Po.

L'enquête d'insertion professionnelle de Dauphine sur la promotion sortie en 2015 montre qu'au 1^{er} janvier 2017, soit un an après l'obtention de leur diplôme, le taux d'insertion des diplômés était de 96,9 % : 93 % des diplômés ayant décidé d'entrer dans la vie professionnelle étant en emploi et 8 % en recherche d'emploi, dont 57 % ayant déjà occupé un premier emploi. La rémunération à l'embauche était de 39 131 € annuels bruts moyens en CDI.

B - La fixation des droits en fonction du coût complet de la formation

Dans plusieurs catégories de formations publiques, le niveau des droits d'inscription ou des frais de scolarité est déterminé en référence au coût complet des cursus. Il en résulte des montants de droits particulièrement élevés, engendrant des situations d'inéquité entre étudiants et des conséquences en matière de choix d'études et d'orientation professionnelle.

1 - Une logique à l'œuvre dans certaines formations paramédicales

a) Des écarts élevés de tarification entre les filières de santé

Les études de santé recouvrent plusieurs types de formation, dispensées dans les universités ou dans des instituts publics ou privés. Selon la filière de formation et le lieu d'études, les droits liés à la scolarité connaissent des écarts de grande ampleur, peu justifiés par les perspectives d'insertion professionnelle correspondantes.

Alors que les étudiants en médecine acquittent les droits de scolarité communs des étudiants des universités⁶⁰, les étudiants dans les formations paramédicales peuvent acquitter des droits de scolarité très élevés. En 2016, les seuls coûts de scolarité annuels des formations en santé en Île-de-France s'échelonnaient de 184 € (médecins, orthoptistes) à 9 790 € (orthopédistes).

Tableau n° 3 : coûts annuels de scolarité en Île-de-France en 2016 dans certaines formations en santé

<i>Formation</i>	Coût de la scolarité	Durée
<i>Médecins</i>	Tarif universitaire (184 € en licence, 256 € en master et 391 € en doctorat)	9 ans
<i>Orthoptiste</i>	Tarif universitaire	3 ans
<i>Audioprothésistes</i>	476 €	3 ans
<i>Masseurs-kinésithérapeutes</i>	Du tarif universitaire à 8 900 € (privé)	5 ans dont 1 en université
<i>Psychomotricien</i>	De 1 500 € (public) à 9 650 € (privé)	3 ans
<i>Orthopédiste-orthésiste</i>	9 790 € (public)	1 an

Source : Cour des comptes, d'après IGAS-IGAENR, « Pour une meilleure intégration des formations paramédicales à l'université : mise en œuvre des mesures de la Grande conférence de santé », juin 2017, p.31-32.

⁶⁰ Du moins pour leur seule inscription à l'université. Ces droits sont complétés par le recours fréquent à des préparations privées.

b) Une illustration : les formations de masseur-kinésithérapeute

La formation de masseur-kinésithérapeute est sanctionnée par un diplôme d'État⁶¹. À l'issue d'une année universitaire⁶², la formation en quatre ans est effectuée dans un institut de formation en masso-kinésithérapie (IFMK) avec lequel une université a passé une convention dans le cadre de l'intégration de la formation au processus licence-master⁶³. Il existe en France 45 instituts publics, privés à but non lucratif ou privés à but lucratif.

Les formations sanitaires et sociales sont dans la compétence de droit commun des régions en matière de formation depuis la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales⁶⁴. Sont concernées l'ensemble des formations préparant à 21 professions paramédicales ou sanitaires. Les professions paramédicales regroupent à elles seules douze types de formation⁶⁵. La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 a confié à la région la responsabilité de financement des établissements de formation lorsqu'ils sont publics, et n'a créé d'obligation à l'égard des établissements privés qu'à la hauteur des dépenses engagées antérieurement par l'État.

Seuls les « droits d'inscription » des instituts de formation publics sont réglementés au niveau national⁶⁶. S'y ajoutent des « frais d'inscription », fixés par une convention conclue entre l'IFMK, l'université et la région, qui détermine les modalités de participation financière et les responsabilités des signataires⁶⁷. Quel que soit le statut de l'institut, le niveau de financement de la région est le déterminant essentiel du reste à charge pour l'étudiant⁶⁸. De ce fait, les tarifs d'inscription dans les IFMK présentent des écarts importants en fonction de la région d'implantation ou du statut de l'établissement.

Tableau n° 4 : montant annuel des frais de scolarité dans les IFMK de deux régions

Localisation des instituts	Statut	Montant annuel (en €)	
		2016-2017	2017-2018
Bretagne			
<i>Brest</i>	Public	6 000	6 184
<i>Rennes</i>	Privé à but non lucratif	6 700	6 520
Grand Est			
<i>Mulhouse</i>	Public	184	184
<i>Strasbourg</i>	Public	184	184
<i>Reims</i>	Public	184	184
<i>Nancy</i>	Privé à but non lucratif	744	744

Source : Fédération nationale des étudiants masseurs-kinésithérapeutes

⁶¹ Cette catégorie de diplôme est requise pour l'exercice de professions réglementées notamment dans le champ de la santé, du social, de l'animation et du sport. Dans le domaine médical, les diplômes d'État sont notamment les diplômes d'aide-soignant, d'ambulancier, d'audioprothésiste, de docteur en médecine, de docteur en pharmacie, d'infirmier, de pédicure-podologue, de sage-femme ou de technicien en analyses biomédicales.

⁶² Voir l'article 2 de l'arrêté du 2 septembre 2015 relatif au diplôme d'État de masseur-kinésithérapeute.

⁶³ Article 1^{er} de l'arrêté du 2 septembre 2015.

⁶⁴ Voir l'article 73 de la loi, qui a transféré aux régions une liste des professions sanitaires entrant dans le champ de la décentralisation.

⁶⁵ Ambulanciers, infirmiers, sages-femmes, masseurs-kinésithérapeutes, techniciens de laboratoire médical, aides-soignants, pédicures podologues, manipulateurs d'électro-radiologie médicale, ergothérapeutes, psychomotriciens, auxiliaires de puériculture et préparateurs en pharmacie hospitalière.

⁶⁶ Article D.4321-22 du code de la santé publique.

⁶⁷ Voir les articles 1er et 3 de l'arrêté du 2 septembre 2015 relatif au diplôme d'État de masseur-kinésithérapeute.

⁶⁸ Source : « Pour une meilleure intégration des formations paramédicales à l'université : mise en œuvre des mesures 5, 6 et 13 de la Grande conférence de santé », rapport IGAS n°2016-123R et IGAENR n°2017-043, juin 2017, p.3.

Les frais exigés dans les instituts de la région Bretagne sont proches des coûts complets des formations, alors que le niveau de financement de la région Grand Est permet à la majorité des IFMK de pratiquer des tarifs universitaires.

La participation des régions à la prise en charge des dépenses de formation dans les IFMK peut également se traduire par de fortes disparités infra-régionales. Ainsi, la région Normandie prenait totalement en charge jusqu'en 2017 les coûts de formation de l'institut de Rouen (de statut public), la moitié des coûts de celui d'Évreux (privé à but non lucratif), alors que les frais de fonctionnement de l'IFMK d'Alençon (privé à but non lucratif) ne faisaient l'objet d'aucune participation régionale. En 2017-2018, les étudiants issus de l'université de Rouen s'inscrivent à l'IFMK de Rouen et s'acquittent de frais d'inscription de 184 € par an, alors que les étudiants de l'université de Caen, qui s'inscrivent par convention à l'IFMK d'Alençon, s'acquittent d'un montant annuel de 5 800 €. Ainsi, l'obtention d'un même diplôme présente d'importantes différences de coût selon le degré de participation financière de la région et la convention entre l'université d'origine et l'institut.

La charge financière parfois élevée des études de masso-kinésithérapie a un effet sur le choix des lieux d'études, leur mode de financement et l'installation des diplômés.

En premier lieu, le niveau des frais de scolarité est un facteur conduisant de nombreux étudiants français à effectuer leurs études à l'étranger. L'ordre des masseurs-kinésithérapeutes⁶⁹ indique ainsi qu'en 2017 « 20 000 praticiens exerçant en France détiennent un diplôme délivré par un autre État, dont 10 000 sont de nationalité française⁷⁰. » Concernant les lieux de formation, « la Belgique et l'Espagne sont les deux pays qui depuis 2010 ont apporté à la France le plus grand nombre de professionnels diplômés, respectivement 4 613 et 3 396 (...). Viennent ensuite l'Allemagne où des écoles se sont créées de l'autre côté de la frontière alsacienne pour faciliter l'accueil des étudiants français (environ 180), la Pologne, le Portugal et la Roumanie. »

En second lieu, l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes souligne que le régime de financement des instituts « impose un effort des familles chaque année, évalué à 40 millions d'euros pour financer les études des 10 000 étudiants formés sur les 4 promotions. » En complément du soutien familial, les aides financières auxquelles peuvent prétendre les étudiants masseurs-kinésithérapeutes sont essentiellement les bourses des conseils régionaux. En 2015, sur un total de 8 315 étudiants de kinésithérapie, 1 760 étudiants bénéficiaient d'une bourse d'une collectivité territoriale alors que 5 629 ne recevaient aucune aide financière⁷¹.

Enfin, la nécessité de rembourser les prêts contribue au choix d'exercice libéral réalisé par la majorité des diplômés, les rémunérations libérales étant par ailleurs plus attractives que celles offertes par le secteur public. Ce type d'exercice procure des « revenus moyens supérieurs à ce qui est proposé à l'hôpital (1 350 € net après cinq années d'études) » et permet de rembourser le prêt étudiant nécessaire au financement des études⁷². Au total, 80 % des professionnels inscrits au tableau de l'ordre des masseurs-kinésithérapeutes exercent en tant que libéraux, alors que « plusieurs centaines de postes [restent] non pourvus dans le public. »⁷³

⁶⁹ Ordre des masseurs-kinésithérapeutes, rapport « Démographie des kinésithérapeutes, situation au 31 août 2017 », septembre 2017.

⁷⁰ Soit une proportion de près de 12 % du nombre de kinésithérapeutes en exercice en 2017.

⁷¹ Source : DREES, La formation aux professions de santé en 2015, document de travail n°202, octobre 2017. Le « Bilan intermédiaire de la concertation » (février 2018) relatif à l'universitarisation des formations paramédicales souligne que près de 68 % des étudiants en IFMK ne reçoivent aucune aide.

⁷² Ordre des masseurs-kinésithérapeutes, « Démographie des kinésithérapeutes », septembre 2017, p.11.

⁷³ *Idem*.

Le ministère des solidarités et de la santé estime que le processus « d'universitarisation des formations paramédicales » devrait permettre de réduire les inégalités sur le territoire en développant une offre de formation publique de qualité, accessible à tous les étudiants en partenariat avec les universités et les régions de France. Cette orientation reste toutefois étroitement dépendante des politiques mises en place par les régions, comme l'illustrent les exemples mentionnés ci-dessus.

2 - Des diplômes d'université aux tarifs élevés

En complément des cursus conduisant aux diplômes nationaux, l'offre de formation des universités peut compter des formations aboutissant à des « diplômes d'université » (DU), organisées par les établissements de façon autonome tant sur le plan pédagogique que dans la détermination des montants demandés aux étudiants.

Lorsqu'ils sont assis sur le coût complet de la formation, les niveaux de droits pratiqués dans les formations aboutissant à des DU peuvent être élevés. Dans ces conditions, même si les recettes issues des DU restent d'un niveau faible dans les ressources des universités, leur progression se révèle particulièrement dynamique.

a) Une grande variété de situations

En 2017-2018, le MESRI dénombrait 76 150 inscrits dans des diplômes d'établissement proposés par les universités. Dans les 49 universités dont les réponses ont pu être exploitées par l'enquête sur ce point, le nombre total de formations locales sanctionnées par un diplôme d'université s'élève à 2 609, accueillant 61 288 étudiants en formation initiale.

Certaines universités comptent peu de formations sanctionnées par un DU dans leur carte de formation (un DU à Toulon, quatre à Nîmes et en Nouvelle-Calédonie) ; d'autres en ont créé plus de 200 (227 à Lyon 1, 281 à Montpellier, 218 à Nice). Les universités pluridisciplinaires avec santé se caractérisent par un nombre élevé de DU : les inscrits sont des praticiens en formation continue ou des étudiants de troisième cycle des études médicales (« internes »), qui complètent leur formation dans la spécialité choisie à l'issue des épreuves classantes nationales.

Des écarts sont également constatés en matière de nombre d'étudiants inscrits en DU. Dans les universités ayant répondu à l'enquête, la part d'étudiants inscrits en DU en formation initiale au regard de l'effectif total varie de 0,04 % (Toulon, Nîmes, Évry) à plus de 20 % (Belfort-Montbéliard) (cf. annexe n° 10).

Les frais spécifiques appliqués aux DU dans les universités s'échelonnent de 0 € à plus de 10 000 €. Les étudiants boursiers peuvent, dans certains cas, bénéficier de tarifs réduits⁷⁴, mais ils ne bénéficient pas de droit de la gratuité, à la différence des formations conduisant à des diplômes nationaux. En cas de double inscription, certains établissements pratiquent une réduction de droits pour le DU.

⁷⁴ À l'université de La Rochelle, le tarif du DU « Cultures technologiques internationales » s'élève à 199,10 € pour les boursiers et à 299,10 € pour les non-boursiers.

La distribution des tarifs est contrastée selon les établissements : certaines universités (Perpignan, Grenoble, Franche-Comté) comptent peu de DU aux tarifs élevés, alors que d'autres en comptent une part significative dans des classes tarifaires élevées. Tel est le cas de l'université de Clermont, qui propose 18 % de ses DU à des tarifs supérieurs à 2 100 €, ou de celle de Brest, dont 47 % des DU ont des tarifs supérieurs à 1 050 €. La moyenne des tarifs des DU de l'université de Nantes est élevée (2 164 €) et 34 % des DU proposés ont des tarifs supérieurs à 2 100 €.

Les valeurs moyennes et médianes des tarifs de DU connaissent également de fortes variations d'un établissement à l'autre (cf. annexe n°10).

b) Des modalités de fixation des tarifs qui peuvent se fonder sur les coûts complets

Le juge administratif a admis que les tarifs pratiqués en DU relèvent des conseils d'administration des établissements, mais se réfère au coût total de mise en place de la formation pour apprécier leur bien-fondé⁷⁵.

Cette exigence impose aux établissements de disposer d'une connaissance fiable de leurs coûts. L'université de Nice a mis en place une « annexe financière afin que les porteurs des projets [...] puissent déterminer un coût de fonctionnement afin d'établir les montants des droits d'inscription. » À Lille, « la tarification des DU est liée au calcul des coûts engendrés pour leur mise en place (ingénierie et enseignement, coût de fonctionnement, etc.) ». L'université Lyon 1 « dispose d'un instrument de comptabilité analytique basé sur une méthodologie en coûts complets tenant compte des heures d'enseignement au coût réel, permettant le coût d'une heure chargée d'enseignement, intégrant l'ensemble des éléments de rémunération liés à l'enseignement, notamment les heures complémentaires, les frais généraux, les fonctions support et les charges immobilières. »

D'autres éléments interviennent pour déterminer le coût de la formation :

- le nombre prévisionnel d'étudiants inscrits : l'université de Limoges précise que la fiche budgétaire prend en compte les coûts de réalisation de la formation, « permettant d'établir le tarif par étudiant et le seuil d'ouverture en termes de nombre d'étudiants » ;
- le public cible de la formation : dans de nombreux établissements, les tarifs de DU les plus élevés s'appliquent aux formations dans lesquelles la majorité des inscrits sont des étudiants étrangers. Les trois DU de l'université de Bordeaux dont les droits sont les plus élevés (plus de 3 000 € annuels) accueillent 100 % d'étudiants extra-communautaires. De même, les quatre DU de l'université de La Rochelle les plus coûteux (1 000 €) sont destinés aux étudiants étrangers. Sur les 14 DU de l'université d'Orléans, 12 ont été créés depuis 2015 et accueillent exclusivement des étudiants étrangers pour un tarif annuel de 1 178 € ; deux DU de « Français langue étrangère », qui accueillent 49 étudiants en première année et 45 étudiants en deuxième année ont un droit d'inscription d'un montant de 4 883 € en 2017-2018.⁷⁶ La création de ces formations destinés aux étudiants étrangers paraît ainsi clairement répondre à un objectif financier ;

⁷⁵ La décision de la cour administrative d'appel de Nancy du 5 juillet 2001, n° 96NC02024, n'indique pas, pour autant, que les établissements sont fondés à exiger, pour leurs diplômes locaux, des tarifs supérieurs au coût complet des formations.

⁷⁶ Voir tableau détaillé en annexe n° 10.

- les pratiques tarifaires d'autres acteurs de formation : l'université de Reims indique que « dans le cadre des DU en formation continue, une analyse des tarifs de formations similaires (nom et/ou domaine d'activité) est effectuée par le service de la formation continue et de l'insertion professionnelle de l'établissement. » L'université du Mans effectue également une comparaison avec les tarifs des formations « équivalentes et/ou formations proposées sur le territoire. »

Dans les sites où une réflexion sur ces formations a été menée, les DU ont permis aux établissements de développer des outils comptables sur la base d'analyses en coûts complets, d'améliorer la connaissance de l'environnement socio-économique, en développant des formations adaptées et de mieux connaître les attentes du public étudiant en formation initiale ou en formation continue. En ce sens, les DU permettent aux universités de se positionner en prestataires de formation sur un marché local (voire national en cas de spécialisation pointue⁷⁷) dans un cadre d'autonomie en matière de définition de l'offre de formation et de détermination des tarifs associés.

c) Des recettes en progression sans objectif financier prioritaire

La création d'un DU relève majoritairement d'une volonté d'améliorer l'insertion professionnelle des étudiants. Si cet objectif s'inscrit traditionnellement dans les missions de la formation continue, il est également à la source de la création de DU en formation initiale.

Compte tenu de leur part marginale dans la structure de recettes des établissements (cf. *infra*), les décisions de création de DU ne sont pas nécessairement associées à un objectif d'augmentation des ressources propres. L'université d'Artois indique ainsi dans sa réponse à l'enquête que « le nombre d'étudiants inscrits dans ces formations n'est pas suffisamment significatif pour se traduire par une évolution des recettes de l'établissement ». Cette dimension n'est cependant pas écartée : les tarifs élevés de certains DU procurent des recettes substantielles, dont le montant est uniquement limité par le nombre d'étudiants inscrits.

Tableau n° 5 : exemples de diplômes d'université aux tarifs élevés (2017-2018)

<i>Université</i>	<i>Intitulé du DU</i>	<i>Tarif</i>	<i>Nombre d'étudiants inscrits en formation initiale</i>
<i>Bordeaux</i>	Affaires économiques européennes	3 805 €	19
<i>Franche-Comté</i>	Gestionnaires Administratifs - Secrétaires de mairie	3 400 €	18
<i>Lille</i>	<i>International Sport Management</i>	3 300 €	14
<i>Nice</i>	<i>Doctorate in Business Administration</i>	5 055 €	17
<i>Orléans</i>	Français langue étrangère 1e année	4 883 €	49
<i>Toulouse 1</i>	Criminologie renforcée	2 000 €	23
<i>Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines</i>	<i>European Fragrance and cosmetics</i>	2 044 €	74

Source : réponses au questionnaire

⁷⁷ Certains DU – comme le DU « Droit animalier » de l'université de Limoges – constituent des références nationales du fait de leur forte spécialisation.

L'université de Poitiers souligne ainsi que « si le développement des ressources propres de l'établissement n'est pas le but principal et clairement affiché, la perception de ressources propres en augmentation n'est néanmoins pas négligeable ».

Les ressources issues des droits de scolarité des diplômés propres aux établissements en formation initiale représentent une part minime des recettes des universités.

En 2017, ces recettes représentent seulement 0,49 % du total des produits constatés et 3 % des ressources propres des universités ayant répondu à la Cour. Toutefois, la part des recettes issues des DU dans les ressources propres atteint et dépasse 10 % dans certaines universités (Toulouse 1, Dauphine, Montpellier 3).

Dans les universités interrogées, si le montant cumulé de ces droits (56 M€ en 2017) reste inférieur aux recettes issues des diplômes nationaux (216 M€ en 2017)⁷⁸, les recettes issues des DU connaissent la progression la plus dynamique de l'ensemble des recettes. Dans le périmètre des universités ayant répondu au questionnaire, les recettes des DU sont passées de 37,48 M€ en 2011 à 56 M€ en 2017 (+49,46 %), alors que les recettes liées à la formation continue ont augmenté de 39 % et celles liées aux diplômes nationaux n'ont progressé que de 9,80 %. Cette hausse peut être expliquée par plusieurs facteurs (progression du nombre d'étudiants inscrits, hausse des tarifs, augmentation du nombre de formations proposées) qui n'ont pu être étudiés dans le cadre de l'enquête.

C - Les écoles publiques d'ingénieurs : un mouvement non coordonné de progression des droits d'inscription

Des augmentations substantielles de droits d'inscription sont intervenues, au cours des dernières années, au sein de certaines écoles publiques d'ingénieurs, dans un contexte général de stagnation ou de diminution des SCSP⁷⁹. Leur mise en œuvre a été facilitée par certaines spécificités des écoles publiques d'ingénieurs. Ces augmentations, non coordonnées entre les différentes tutelles ministérielles, ont cependant abouti à des disparités de droits entre des formations parfois de même nature.

1 - Des augmentations substantielles de droits d'inscription au sein de certaines écoles

Un mouvement de progression des droits d'inscription, assorti dans certains cas d'une différenciation à l'égard des étudiants étrangers non originaires de l'espace économique européen (EEE), est intervenu, au cours des dernières années, dans des écoles relevant d'autres tutelles ministérielles⁸⁰ que celle du MESRI, ainsi que, plus récemment, au sein même des écoles relevant de ce ministère.

⁷⁸ Cf. tableau en annexe n° 10.

⁷⁹ Pour faciliter la lecture du rapport, le terme d'écoles d'ingénieurs publiques est utilisé, même si certaines établissements étudiés dans le cadre de cet échantillon, les écoles vétérinaires du programme 142 par exemple, ne sont pas des écoles d'ingénieurs.

⁸⁰ Il s'agit d'établissements d'enseignement supérieur relevant du programme 144 (sous tutelle du ministère des armées), du programme 192 (écoles du groupe Mines-Télécom, sous tutelle du ministre de l'économie et des finances), des programmes 217 et 205 (sous tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire), du programme 142 (sous tutelle du ministère de l'agriculture).

Les droits d'inscription ont ainsi pratiquement doublé, à la rentrée 2011, au sein d'une école sous tutelle du ministère des armées (ISAE-Supaero), passant de 564 € à 1 100 € ; ils ont augmenté de 77 % dans une autre école (ENSTA ParisTech), passant de 620 € à 1 100 €. Au total, sur la période 2006-2018, les droits d'inscription ont augmenté de 330 % dans trois écoles sous tutelle du ministère des armées⁸¹.

Au sein des écoles d'ingénieurs du groupes Mines-Télécom, les droits de scolarité ont plus que doublé à compter de la rentrée 2014 (+ 118 %), passant de 850 € à 1 850 €, et un tarif plus élevé a été introduit pour les étudiants étrangers (3 850 €)⁸². Cette augmentation faisait suite à une demande du ministre du redressement productif, au regard de la réduction, en 2013, de la subvention pour charges de service public des écoles et du niveau très bas des droits de scolarité en vigueur comparés aux salaires des ingénieurs⁸³. Elle s'inscrivait également dans la perspective de la réforme⁸⁴ du régime de la taxe d'apprentissage de 2014 dont il était attendu une baisse des versements au titre de la part hors-quota au profit des écoles d'ingénieurs⁸⁵. Depuis 2014, les droits de scolarité continuent d'augmenter à un rythme soutenu. Au total, sur la période 2006-2018, les droits d'inscription ont progressé de 678 % à l'école nationale supérieure des mines de Paris.

Dans la mesure où les écoles de l'Institut Mines Télécom recrutaient leurs élèves de première année sur le même concours que l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), le ministère de la transition écologique et solidaire a décidé de suivre ce mouvement de hausse. Les droits d'inscription à l'ENPC ont été significativement augmentés à compter de la rentrée 2014 : + 90 % pour les élèves non fonctionnaires.

Plus récemment, les droits d'inscription de certaines écoles d'ingénieurs relevant du programme 150, sous tutelle du MESRI, ont également été relevés. La création du grand établissement CentraleSupélec, issu de la fusion opérée au 1^{er} janvier 2015, de l'école centrale des arts et manufactures et de l'école supérieure d'électricité, s'est accompagnée d'une augmentation significative des droits d'inscription de 610 € (avant la rentrée 2015) à 3 500 € à compter de la rentrée 2017 pour le titre d'ingénieur diplômé de l'École centrale des arts et

⁸¹ Il s'agit des écoles suivantes : ISAE-Supaero, ENSTA ParisTech et ENSTA Bretagne.

⁸² Sont concernés les élèves étrangers qui ne sont pas ressortissants de l'un des États membres de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse, ni enfant, conjoint ou partenaire d'un ressortissant de l'un des États membres de l'Union européenne ne bénéficiant pas du statut de résident de longue durée dans un État de l'Union européenne et dont le père, la mère ou le tuteur légal ne bénéficie pas d'un tel statut, à l'exception des élèves étrangers titulaires d'une carte de séjour temporaire et dépendant d'un foyer fiscal situé en France depuis au moins deux ans.

⁸³ Dans une note au ministre en date du 2 octobre 2013, le vice-président du conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies indique que « 94 % des élèves des écoles du groupe Mines-Télécom ont un emploi dans les deux mois qui suivent l'obtention de leur diplôme d'ingénieur avec un salaire moyen annuel d'embauche compris entre 33 000 € et 43 000 € ».

⁸⁴ La réforme de 2014 a modifié la clé de répartition de la taxe d'apprentissage et réduit la part dite « hors quota » (ou barème) de la taxe d'apprentissage qui peut être attribuée à l'enseignement supérieur (affectée aux dépenses de formations hors apprentissage : universités, écoles, lycées, etc.) de 43 %, avant la réforme, à 23 % des fonds collectés. La réforme a, par ailleurs, fixé une nouvelle répartition de cette part « hors quota », au détriment des formations de niveau bac +5.

⁸⁵ Les revenus liés à la taxe d'apprentissage au sein des écoles du groupe Mines-Télécom sont effectivement passés de 7,4 M€ en 2012 à 5,4 M€ en 2016, soit une baisse de 27 %.

manufactures (soit + 474 %). L'augmentation des droits d'inscription était justifiée, selon les tutelles, par une modification de l'offre de formation du cursus ingénieur pour aboutir à un diplôme unique de CentraleSupélec⁸⁶, et s'inscrivait dans le contexte de la situation financière fragile de l'établissement (résultat déficitaire en 2016). À compter de la rentrée 2018, les droits d'inscription des Écoles centrales de Lille, Lyon, Marseille et Nantes, et ceux de l'École des mines de Nancy, qui est une composante interne de l'université de Lorraine, ont été augmentés sensiblement à 2 500 € (soit + 310 % par rapport à l'année précédente)⁸⁷.

Tableau n° 6 : évolution des droits d'inscription au sein des écoles d'ingénieurs publiques

	2006/2007	2018/2019	Variation sur la période
Ministère de l'agriculture - cycle ingénieur	1 000 €	1 681 €	68 %
Ministère des armées (ISAE, ENSTA et ENSTA Bretagne)	500 €	2 150 €	330 %
MESRI			
Formations universitaires d'ingénieurs	500 €	601 €	20 %
Écoles centrales et école des mines de Nancy	500 €	2 500 €	400 %
CentraleSupélec (titre d'ingénieur diplômé de l'école centrale des arts et manufactures)	500 €	3 500 €	600 %
Ministère de l'économie et des finances			
École supérieure des mines de Paris	450 €	3 500 €	678 %
Écoles télécom ⁸⁸	800 €	2 150 € ou 2 650 €	+ 169 % à 489 %
Écoles des mines	450 €		
Ministère de la transition écologique et solidaire			
ENPC	512 € (droits) + 555 € (frais) ⁸⁹	2 980 €	179 %
ENTPE	500 €	601 €	20 %

Source : Ministères, retraitements Cour des comptes

Ce mouvement d'augmentation des droits d'inscription s'inscrit donc dans un objectif de développement des ressources propres des établissements, alors que la subvention pour charges de service public stagne, voire diminue, que les effectifs étudiants progressent et que les coûts de formation augmentent, notamment dans le cadre de la compétition internationale.

⁸⁶ Ce nouveau cursus, qui devait être déployé à la rentrée 2017, va finalement l'être à partir de la rentrée 2018.

⁸⁷ L'exonération des droits d'inscription consentie aux boursiers sera compensée par l'État, à ces écoles, sur la base de 601 € par étudiant boursier et non de 2 500 euros par étudiant boursier. Elle ne couvrira donc plus, comme c'était le cas depuis 2014, l'intégralité des droits d'inscription des étudiants boursiers exonérés.

⁸⁸ Les écoles des télécom et des mines sont désormais rassemblées au sein de l'Institut Mines Télécom.

⁸⁹ Ces données correspondent aux droits d'inscription et frais de scolarité pratiqués lors de l'année 2007-2008.

Les répercussions des augmentations de droits sur le modèle économique des écoles

Les modèles économiques des écoles d'ingénieurs ne sont pas comparables : ils varient selon les ministères de tutelle, les domaines de formation et le positionnement relatif de chaque école. On constate néanmoins que la part des ressources propres⁹⁰ dans les ressources des écoles d'ingénieurs (37 % en 2015) est, globalement, supérieure à celle observée dans les universités (18 %).

Au sein des ressources propres, les recettes issues de droits d'inscription ont augmenté au cours des dernières années. Cette augmentation résulte de la croissance de l'effectif étudiant en cursus ingénieur, ainsi que, dans certains établissements, de l'accroissement significatif des droits de scolarité pour la préparation du diplôme d'ingénieur et de la hausse des recettes issues des droits de scolarité des diplômes d'établissement. Entre 2013 et 2016, les recettes issues des droits de scolarité du groupe Mines-Télécom ont ainsi progressé de près de 30 %, passant de 4,5 M€ à 10,3 M€. Entre 2012 et 2017, les recettes issues des droits de scolarité ont plus que quadruplé à l'ENPC, passant de 900 000 € environ à 4,2 M€, soit 10 % des produits d'exploitation encaissables (contre seulement 2 % en 2012). Les droits d'inscription représentaient, en 2015, 4 % en moyenne des ressources des écoles de l'échantillon sélectionné par la Cour⁹¹.

En dépit de leur augmentation dans certains établissements, les droits d'inscription demeurent éloignés du coût moyen de formation par étudiant.

2 - Des augmentations facilitées par certaines spécificités

L'élévation du montant des droit d'inscription au sein des écoles d'ingénieurs est souvent mise en regard des bonnes performances de ces écoles en termes d'insertion professionnelle.

Le cas des écoles sous tutelle du ministère de l'agriculture

Les droits d'inscription des écoles d'ingénieurs relevant du ministère de l'agriculture restent inférieurs aux tarifs pratiqués par les écoles homologues dépendant des ministères techniques, hors MESRI : 1 601 €, contre 2 870 € pour l'École nationale des ponts et chaussées en 2017-2018 et 2 150 € pour les écoles de l'Institut Mines-Télécom. Le ministère de l'agriculture considère que les salaires d'embauche versés par les employeurs à la sortie de ces établissements ne sont pas comparables : le secteur agricole et agroalimentaire ou le secteur de la création paysagère sont réputés verser des salaires plus modestes à l'embauche des jeunes diplômés que les secteurs de l'industrie lourde, de l'informatique, de la finance ou du génie civil⁹².

⁹⁰ Les ressources propres sont, par convention, sur le modèle des retraitements effectués par le MESRI, entendues comme l'ensemble des produits d'exploitation encaissables qui ne relèvent pas de la subvention pour charges de service public. Pour déterminer les produits d'exploitation encaissables, l'ensemble des produits non encaissables (tels que les reprises sur amortissements, dépréciations et provisions, la variation des stocks (en cours de production) ou la production immobilisée n'ont pas été pris en compte.

⁹¹ Voir l'annexe n° 4.

⁹² Par exemple, dans le cas des ingénieurs, les 31 193 euros en moyenne de salaire des diplômés des écoles du ministère de l'agriculture sont à comparer aux 33 341 euros en moyenne pour les ingénieurs de l'enquête 2017 de la conférence des grandes écoles.

Les étudiants des écoles d'ingénieurs proviennent, par ailleurs, de milieux en moyenne plus favorisés⁹³, ce qui pourrait expliquer que l'augmentation des droits d'inscription n'ait pas eu d'impact, à ce stade, sur l'attractivité des établissements concernés. Pour autant, les dispositifs de bourses concernent, notamment dans certaines écoles, un nombre élevé d'étudiants.

Aucun ministère n'a, jusqu'à présent, mené d'étude pour analyser les implications de l'augmentation des droits de scolarité sur les étudiants. Néanmoins, cette hausse s'est accompagnée, dans plusieurs écoles, de la mise en place de dispositifs supplémentaires d'accompagnement financier des étudiants ou de la modification des dispositifs existants. Ainsi, à compter de la rentrée 2014, une exonération de 50 % des droits de scolarité au profit des élèves dont les ressources dépassent d'au plus 3 000 € le plafond du revenu fixé pour l'attribution de bourses sur critères sociaux⁹⁴ a été mise en œuvre au sein des écoles d'ingénieurs du groupe Mines-Télécom⁹⁵. Par ailleurs, l'École nationale supérieure des Mines de Paris a conclu un accord avec un établissement financier permettant aux élèves qui le souhaitent de différer le paiement des droits de scolarité grâce au recours à un emprunt.

3 - Les conséquences de ces évolutions non coordonnées : des disparités de droits mal justifiées entre formations publiques

Les augmentations de droits d'inscription au sein des écoles d'ingénieurs publiques, non coordonnées entre les différentes tutelles ministérielles, ont abouti à des disparités de droits entre des formations très comparables.

La décision récente du ministère chargé de l'enseignement supérieur d'augmenter significativement les droits d'inscription de l'École des mines de Nancy et ceux des écoles centrales de Lille, Lyon, Marseille et Nantes contribue, à cet égard, à réduire, en partie, la dispersion des droits d'inscription dans les écoles publiques d'ingénieurs entre les différents ministères de tutelle.

Il demeure néanmoins des différences de droits entre écoles d'ingénieurs publiques, la majorité des écoles sous tutelle du MESRI conservant, par exemple, des droits d'inscription à 601 euros. Ces écarts ne paraissent pas justifiés dans la mesure où ils ne reflètent pas nécessairement une disparité de la qualité des formations dispensées⁹⁶, ni même de la performance en termes d'insertion professionnelle. Les différences risquent de générer des incompréhensions parmi les étudiants en termes de valeur des diplômes délivrés par ces écoles. L'augmentation récente des droits au sein de certaines écoles d'ingénieurs sous tutelle du MESRI a, par ailleurs, rajouté à la multiplication désordonnée des différents niveaux de droits, dès lors que cette augmentation a concerné non seulement les formations d'ingénieurs post-

⁹³ Voir « La revue des dépenses des écoles publiques d'ingénieurs », CGEFI n° 15 03 16, p. 95.

⁹⁴ Le plafond maximum est fixé à 95 610 € pour l'année 2017-2018.

⁹⁵ Voir, par exemple, l'article 3 de l'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'École nationale supérieure des mines de Paris.

⁹⁶ Au palmarès général des écoles d'ingénieurs 2018, établi par le magazine l'étudiant, l'INSA de Lyon, qui relève du programme 150 et dont les droits d'inscription s'élèvent à 601 euros pour 2018-2019, est classée devant l'IMT Atlantique, ISAE Supaero, l'École des mines de Saint-Etienne, etc.

classes préparatoires mais également, lorsqu'elles existaient, les deux années de formation post-baccalauréat préparant au cursus d'ingénieur⁹⁷. Elle a ainsi introduit une divergence forte entre les droits de ces formations post-baccalauréat et les classes préparatoires aux grandes écoles (gratuites), alors même que ces formations post-baccalauréat ont souvent pour objectif de diversifier le profil des étudiants dans les cursus d'ingénieurs.

En outre, les augmentations ponctuelles et répétées des droits au sein des écoles d'ingénieurs publiques témoignent de l'absence d'une vision stratégique claire, et partagée au niveau interministériel, sur leur point d'aboutissement. Cette situation peut alimenter, chez les étudiants et leurs familles, la crainte d'une « fuite en avant » vers un modèle de financement inspiré des établissements privés. En effet, la plupart des ministères fixent les droits d'inscription par un arrêté annuel dont la publication peut, de surcroît, s'avérer tardive comme dans le cas, extrême, des écoles centrales et de l'École des Mines de Nancy, où les droits ont augmenté de 310 % par un arrêté publié le 21 août 2018, alors même que les inscriptions étaient déjà largement entamées. La bonne pratique de certains ministères, comme celui de l'agriculture, qui s'efforcent de donner une visibilité pluriannuelle de l'évolution des droits aux étudiants mais aussi aux établissements⁹⁸ en les fixant pour plusieurs années universitaires, doit, à cet égard, être relevée.

Ces évolutions non coordonnées et les disparités injustifiées auxquelles elles aboutissent rendent indispensable un renforcement de la coordination interministérielle.

Celui-ci est également nécessaire afin de régulariser, à brève échéance, le fondement juridique des droits d'inscription aux concours des grandes écoles, en particulier des écoles d'ingénieurs publiques. En effet, en application de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951, et comme l'a rappelé le juge administratif (TA de Strasbourg, 5 juin 2008, n° 0705729-7), seul un arrêté cosigné par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et le ministre chargé de budget peut déterminer le montant des frais d'organisation des épreuves d'accès à une formation conduisant à la délivrance d'un diplôme national. Or, à ce jour, pour tous les concours post-CPGE, à l'exception du concours d'entrée à l'École polytechnique, les droits d'inscription sont perçus sans arrêté ministériel, ce qui est illégal.

Parmi les tutelles ministérielles concernées, le MESRI paraît le mieux placé pour engager le chantier de la régularisation, compte tenu de la contribution financière qu'il verse pour participation aux frais d'organisation des concours (environ 4 M€ par an), de la tutelle exclusive qu'il détient sur la majorité des grandes écoles concernées et de la tutelle conjointe que lui a conférée pour tous les établissements d'enseignement supérieur la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche. Le MESRI s'efforce, à cet égard, de prendre les mesures réglementaires nécessaires pour que les procédures d'admission dans les écoles d'ingénieurs relevant de sa tutelle soient régulières ; il considère qu'une régularisation

⁹⁷ Alors que la plupart des écoles d'ingénieurs recrutent après une classe préparatoire, certaines écoles d'ingénieurs recrutent après le baccalauréat, comme l'École centrale de Lille ainsi que le réseau des INSA (instituts nationaux des sciences appliquées), dans le cadre d'un cursus d'ingénieur en cinq ans dont les deux premières années, constituant le premier cycle du cursus d'ingénieur, équivalent à une « classe préparatoire intégrée ».

⁹⁸ Voir l'arrêté du 9 mai 2007 fixant le taux des droits de scolarité pour les années universitaires 2007-2008 et 2008-2009, l'arrêté du 10 juillet 2009 fixant le taux des droits de scolarité pour les années universitaires 2009-2010 et 2010-2011 et l'arrêté du 25 juillet 2017 fixant le taux des droits de scolarité pour les trois années universitaires suivantes.

progressive et adaptée aux divers établissements avec concertation entre les différentes autorités de tutelle ministérielle apparaît comme la solution la plus efficace. Le ministère de l'économie et des finances partage également la recommandation formulée par la Cour et s'est engagé à ce que les droits d'inscription aux concours communs Mines-Ponts et Mines-Télécom, par lesquels les écoles sous tutelle de ce ministère recrutent, fassent l'objet d'un arrêté ministériel.

III - Une cohérence du cadre actuel à établir

Les droits d'inscription peuvent avoir deux fonctions : assurer des recettes aux établissements et réguler les flux étudiants. En France, ils n'ont longtemps joué aucun de ces deux rôles au sein de l'enseignement supérieur public. Cette situation perdure au sein des universités. À l'inverse, certains établissements d'enseignement supérieur publics, encore minoritaires, font jouer aux droits un rôle financier à l'appui du développement de leurs ressources propres.

Cette évolution différenciée, dont la Cour prend acte, souffre de n'être ni pilotée ni coordonnée. Elle pourrait se laisser influencer, sans finalité explicite, par les logiques à l'œuvre dans l'enseignement supérieur privé, au sein duquel les droits assurent l'essentiel du financement.

Le référence implicite à l'enseignement supérieur privé

Alors que la proportion d'étudiants au sein des établissements de l'enseignement supérieur privé croît régulièrement depuis plus de deux décennies⁹⁹, la plupart de ces établissements ont été confrontés, au cours des dix dernières années, à un accroissement de leurs charges pour assurer leur développement, améliorer la qualité de leurs formations et obtenir les accréditations internationales qui la certifient, adosser leurs formations à la recherche afin de faire face à la concurrence y compris internationale et garantir un haut degré d'attractivité de leur établissement. Parallèlement à la diminution de la part des ressources publiques, l'augmentation des frais de scolarité a été la principale variable d'ajustement. Le développement de cette ressource a reposé sur une extension de l'offre de formation et une augmentation des effectifs, ainsi qu'une augmentation du niveau des frais de scolarité.

Ces tendances se retrouvent à des degrés divers au sein de ces établissements. Les droits de scolarité des écoles supérieures de commerce et de gestion (ESCG) s'élèvent, par exemple, désormais, en moyenne, à plus de 14 000 € par an et par étudiant pour le programme « Grande école » des écoles les plus prestigieuses, et s'étalent entre 8 000 € et 12 500 € pour les autres ESCG. L'augmentation des frais de scolarité dans la plupart des établissements d'enseignement supérieur privé, au cours des dernières années, a pu contribuer à l'élargissement du spectre des droits implicitement acceptables dans la sphère publique. En effet, alors que les droits d'inscription des formations publiques sélectives augmentent, le niveau des frais de scolarité pratiqués au sein des établissements d'enseignement supérieur privés constitue, de manière implicite ou explicite, une borne haute¹⁰⁰.

⁹⁹ Depuis 2000, les effectifs de l'enseignement supérieur privé ont augmenté de 88 %, passant d'un peu plus de 277 000 étudiants à 520 200 en 2017-2018.

¹⁰⁰ Dans un courrier adressé aux étudiants et à leurs familles, en date du 10 janvier 2005, le directeur de l'IEP de Paris soulignait ainsi que l'augmentation de la participation des élèves au financement de Sciences Po répondait à un principe de modération, « le niveau de droits plus élevé à Sciences Po (avec un tarif maximum fixé à 4 000 euros) restant sans comparaison avec le coût réel par élève ainsi qu'avec les tarifs pratiqués par les universités anglo-saxonnes (entre 25 000 et 30 000 dollars annuels) et même les grandes écoles de commerce françaises (entre 7 500 et 8 500 euros) ».

La différenciation croissante des droits d'inscription actuellement à l'œuvre au sein de l'enseignement supérieur public, impose *a minima* la redéfinition d'une politique introduisant de la cohérence dans deux dimensions majeures du cadre actuel.

A - Renforcer le pilotage global des droits

Compte tenu de la fragmentation des tutelles ministérielles sur les établissements d'enseignement supérieur, du poids marginal des droits d'inscription dans les ressources financières de la majorité des établissements d'enseignement supérieur publics et du caractère socialement sensible du montant de la contribution des étudiants et de leur famille au financement de leurs études, les droits d'inscription ne font pas l'objet d'un suivi fin de la part du MESRI.

L'instauration, par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche¹⁰¹, d'une cotutelle du ministre chargé de l'enseignement supérieur sur l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels n'a, paradoxalement, pas été l'occasion d'harmoniser les droits d'inscription : une différenciation croissante a, au contraire, été observée, jusqu'à une période récente, entre les établissements sous tutelle du MESRI et ceux sous tutelle d'autres départements ministériels. Elle n'a pas, non plus, été l'occasion de mettre en place une vue globale sur les droits d'inscription.

Le MESRI assume volontairement, dans ce domaine, une position en retrait qui repose sur une lecture étroite de la loi de 2013 et assurément réductrice par rapport à son esprit. En renonçant de la sorte à sa capacité de co-pilotage du montant des droits d'inscription, le MESRI entretient, au sein de l'enseignement supérieur, une situation de forte différenciation qui manque de lisibilité pour les familles et les étudiants et de justification quant à la sauvegarde de l'intérêt général.

Sans nécessairement confier la fixation des droits d'inscription des établissements sous tutelle d'autres ministères au MESRI, il conviendrait, en tout état de cause, de renforcer le suivi et le pilotage exercé par ce dernier sur l'évolution des droits d'inscription dans l'ensemble de l'enseignement supérieur public. Ce renforcement de la coordination interministérielle n'aurait pas pour objectif d'uniformiser les droits d'inscription, mais de garantir la cohérence de leur niveau entre les établissements de l'enseignement supérieur public et l'inscription de leur évolution dans une stratégie claire. Ce rôle de coordination du MESRI pourrait être matérialisé par sa cosignature systématique, au côté du ministère exerçant la tutelle principale de l'établissement concerné et de celui du budget, des arrêtés de fixation du montant des droits d'inscription.

Les droits de scolarité ne font pas l'objet d'études statistiques de la part du MESRI. Les données recueillies à ce sujet auprès des cohortes de bacheliers n'ont, jusqu'à présent, pas été exploitées par ce ministère. Le thème des droits d'inscription gagnerait, à cet égard, à être inclus

¹⁰¹ L'article L. 123-1 du code de l'éducation, modifié par la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche, dispose que le ministre chargé de l'enseignement supérieur assure « *la coordination de l'ensemble des formations postsecondaires relevant des différents départements ministériels. Il assure, conjointement avec les autres ministres concernés, la tutelle des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel et participe à la définition de leur projet pédagogique. (...)* ».

dans une de ses publications régulières, qui apporterait une information détaillée sur tous les domaines de l'enseignement supérieur, afin, par exemple, de pouvoir analyser l'évolution historique du montant des droits d'inscription au sein des différentes catégories d'établissements d'enseignement supérieur, le montant des droits d'inscription réellement acquittés par les étudiants étrangers, etc. Une étude pourrait être menée pour évaluer les impacts éventuels des augmentations récentes de droits d'inscription au sein notamment des écoles d'ingénieurs publiques sur le profil des étudiants.

L'information du Parlement sur les droits d'inscription mériterait également d'être complétée, s'agissant de leur niveau au sein de l'enseignement supérieur public et des recettes financières associées. Sur ce dernier point, il serait utile, en particulier, de disposer de données homogènes sur les recettes financières issues des droits d'inscription aux diplômes nationaux et aux diplômes d'établissement sur l'ensemble du périmètre de l'enseignement supérieur public : à l'heure actuelle, les tutelles ministérielles ne centralisent pas, ou pas toujours, ces données. Le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, qui constitue une annexe au projet de loi de finances, devrait être complété en ce sens. Actuellement, il ne comporte aucune mention relative aux droits d'inscription.

Enfin, dans le prolongement de la méthode de « connaissance des coûts » expérimentée depuis 2013 par le MESRI, il conviendrait de généraliser, sous l'égide de ce dernier, la démarche de calcul des coûts complets des formations, sur une base harmonisée, à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur public.

B - Assurer une meilleure information des étudiants sur les droits de scolarité

Le niveau des droits et des coûts des formations pourrait être valorisé dans un objectif de responsabilisation des usagers du service public de l'enseignement. Les établissements pourraient afficher le coût de leurs formations pour en informer les étudiants et leurs familles.

Malgré les arrêtés ministériels sur les droits d'inscription pour les formations menant à des diplômes nationaux, qui sont publiés au Journal officiel, l'information des étudiants sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur, y compris public, est largement assurée par des acteurs non institutionnels¹⁰². Il n'existe pas, en France, de portail d'information national présentant une information exhaustive sur les différents cursus de l'enseignement supérieur, comme c'est le cas, par exemple, en Angleterre, où un portail centralisé « UNISTATS », dont l'initiative est portée par le conseil de financement pour l'enseignement supérieur pour l'Angleterre (HEFCE), regroupe sur un seul site les informations officielles relatives aux universités britanniques afin d'aider les étudiants à choisir leur université en toute transparence et à faire des comparaisons entre les différents cursus.

¹⁰² Parmi lesquels, par exemple, le magazine *L'Étudiant* ou le site internet diploméo qui vise à aider les étudiants à s'orienter, etc.

Le portail national *trouvermonmaster.gouv.fr*, mis en place en février 2017¹⁰³, recense l'intégralité des diplômes nationaux de master proposés par les établissements d'enseignement supérieur français et comporte des informations sur le montant des droits d'inscription correspondant à ces diplômes. Ce portail ne porte donc que sur une partie des cursus de l'enseignement supérieur. Parcoursup, la nouvelle plateforme nationale d'admission en première année des formations de l'enseignement supérieur, contient également de nombreuses informations¹⁰⁴, y compris sur le niveau des droits d'inscription en première année des formations de l'enseignement supérieur, mais le montant des droits d'inscription dans les niveaux ultérieurs (de niveau licence ou master, par exemple) ne figure pas sur ce site, pas plus que le montant des droits d'inscription aux concours communs d'entrée aux formations sélectives. Une telle information permettrait aux étudiants de faire des choix mieux éclairés.

Compte tenu du coût élevé associé au redoublement en cycle licence¹⁰⁵, la Cour a également analysé l'option d'une différenciation des droits d'inscription en cas de dépassement de la durée normale d'étude, 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 étudiants¹⁰⁶. Une différenciation des droits en cas de redoublement existe dans certains pays où les droits d'inscription sont faibles, voire inexistantes. La question se posait 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.

Une telle option ne paraît toutefois pas adaptée au nouveau contexte mis en place par la loi ORE. En effet, l'amélioration de la réussite repose désormais sur des aménagements qualitatifs dans les cursus, avec la mise en place, dans le cadre de contrats pédagogiques, de dispositifs d'accompagnement individualisé et de parcours de formation personnalisés, tenant compte de la diversité et de la spécificité des publics étudiants accueillis au cours du premier cycle par les établissements d'enseignement supérieur. La loi ORE rendrait, par ailleurs, plus complexe la gestion d'un tel dispositif de modulation des droits en fonction de la durée des études (difficulté à faire la part entre dépassement injustifié de la durée d'études et réorientation fondée).

La Cour a donc écarté cette piste au terme de son enquête, mais suivra avec attention la mise en œuvre de la loi ORE et ses résultats en termes d'amélioration de l'orientation des étudiants.

¹⁰³ Ce portail a été mis en place dans le cadre du protocole d'accord du 4 octobre 2016 conclu entre la ministre de l'éducation nationale, les organisations étudiantes et la CPU, qui portait sur le recrutement à l'entrée du master.

¹⁰⁴ Parcoursup contient notamment des informations sur les formations, leurs contenus, l'organisation des enseignements, les taux de réussite, les débouchés, les capacités d'accueil, les attendus de chaque formation (connaissances et compétences nécessaires pour réussir).

¹⁰⁵ Selon les données du MESRI, environ 28 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans et 45 % en trois, quatre ou cinq ans. Le reste des étudiants abandonne les études dans lesquelles ils se sont initialement engagés (31 % après un an, 15 % après deux ans ou plus d'études) ou se réorientent vers d'autres formations. Sur la base de la dépense moyenne par étudiant en université, le coût associé aux redoublements en cycle licence peut être évalué, pour l'année 2015-2016, à 1,47 Md€ et celui associé à la réorientation à 569 M€, ce qui représente un coût total de plus de 2 Md€ en 2015-2016.

¹⁰⁶ Un étudiant peut utiliser jusqu'à sept droits à bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux, durant la totalité de ses études supérieures. Le 3^{ème} droit ne peut être accordé que si l'étudiant a validé au moins 60 crédits, 2 semestres ou 1 année. Le 4^{ème} ou le 5^{ème} droit ne peuvent être accordés que si l'étudiant a validé au moins 120 crédits, 4 semestres ou 2 années. Le 6^{ème} ou le 7^{ème} droit ne peuvent être accordés que si l'étudiant a validé au moins 180 crédits, 6 semestres ou 3 années. Voir la circulaire n° 2017-059 du 11-4-2017 MENESR - DGESIP sur les modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, des aides au mérite et des aides à la mobilité internationale pour l'année 2017-2018.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Comme plusieurs autres pays européens, la France a fait le choix historique et structurant d'un système public d'enseignement supérieur dont le financement est assuré à près de 80 % par des fonds publics.

En termes de politique publique, les droits d'inscription ne sont considérés ni comme un levier de financement, notamment pour les universités, ni comme un instrument de régulation de l'accès aux études supérieures ou aux différentes filières de formation. Non seulement le mode de fixation des droits par voie d'arrêtés interministériels n'a pas évolué depuis 1951, mais leur nature juridique reste indéterminée et leur niveau ne correspond à aucune logique identifiable. En application du principe constitutionnel de gratuité, les droits d'inscription pour la préparation d'un diplôme national ont longtemps été fixés à un niveau si modique que le service public de l'enseignement supérieur pouvait être considéré comme quasiment gratuit. De ce fait, ce niveau est encore aujourd'hui, dans la majorité des établissements, sans commune mesure avec le coût des formations.

Les droits d'inscription ne peuvent donc pas être considérés comme un levier de financement significatif, notamment au niveau des universités, d'autant qu'un nombre élevé d'étudiants sont exonérés du paiement des droits.

La quasi-gratuité date cependant d'une période où l'enseignement supérieur concernait une fraction marginale de la population. Alors que le contexte a depuis lors considérablement évolué, compte tenu de la massification de l'enseignement supérieur et de son internationalisation, les pouvoirs publics ne sont pas revenus sur ce principe ancien.

Néanmoins, un mouvement de différenciation est à l'œuvre depuis plusieurs années. Les droits d'inscription sont désormais de plus en plus considérés comme des instruments financiers permettant d'améliorer les ressources des établissements, même si c'est à des degrés très divers au sein de l'enseignement supérieur public.

Dans les modèles atypiques de l'institut d'études politiques (IEP) de Paris et de l'université Paris-Dauphine, la stratégie de croissance, y compris à l'international, s'est appuyée sur une augmentation dynamique des ressources propres, et notamment des droits d'inscription. Le dispositif original de modulation en fonction du revenu paraît difficilement reproductible dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, et en particulier à l'université, en raison des spécificités de ces deux établissements. Sa mise en place a dû être accompagnée de mesures de soutien financier en faveur des étudiants : à Sciences Po, ces mesures, couplées au programme d'égalité des chances, se sont traduites par un accroissement de la part des boursiers dans l'effectif étudiant, mais elles n'ont pas permis de corriger l'effet d'éviction, parfois constaté à l'égard des élèves non boursiers correspondant aux premières tranches du barème des droits.

Dans d'autres types de formation, les droits liés à la scolarité peuvent tendre vers des niveaux destinés à couvrir le coût complet de mise en place du cursus. Ces montants élevés de droits, lorsqu'ils compensent un niveau de financement public faible (cas de certaines filières paramédicales suivies dans des instituts), alourdissent la charge financière reposant sur les étudiants et conduisent nombre d'entre eux à effectuer leur formation à l'étranger. Dans le cas des diplômes d'université, le niveau élevé de droits tire parti d'un public spécifique (les

étudiants étrangers) ou d'une spécialisation locale dans un objectif d'accroissement des recettes, même s'il ne s'agit pas de leur visée première. S'ils ne concernent actuellement qu'un nombre réduit d'étudiants, la prolifération de ces DU appelle la mise en place d'un dispositif de suivi de la part du ministère chargé de l'enseignement supérieur, concernant tant la qualité des formations dispensées que leur équilibre économique.

Dans une moindre ampleur, au sein des écoles d'ingénieurs publiques, un mouvement, non coordonné entre les tutelles ministérielles, de progression des droits d'inscription s'est fait jour plus récemment, dans un contexte de stagnation ou de diminution des subventions pour charges de service public. Les augmentations substantielles, intervenues sur une période rapprochée, sont également à relier aux spécificités de ces écoles : des formations sélectives, de bonnes performances en termes d'insertion professionnelle, une situation sociale des étudiants en moyenne plus aisée que la moyenne française et un nombre limité d'étudiants. Mais ces évolutions non coordonnées aboutissent aujourd'hui à des disparités injustifiées de droits entre des formations parfois de même nature, qui rendent indispensable un renforcement de la coordination interministérielle.

Au terme de cette analyse, il apparaît que les montants des droits d'inscription varient sensiblement au sein de l'enseignement supérieur public. Si la grande majorité des étudiants acquittent des droits modiques dès lors qu'ils visent l'obtention d'un diplôme national dans une université, un nombre de plus en plus significatif d'entre eux doit s'acquitter de droits qui ne relèvent pas de la même logique. Il en résulte un écart croissant entre les modèles économiques des établissements qui utilisent les droits comme leviers financiers et les universités. Il en résulte également un effet de dispersion mal justifié et peu compréhensible pour les étudiants et leurs familles, qui nécessite qu'au minimum un certain nombre de mesures soit prises pour renforcer la cohérence du cadre actuel des droits d'inscription, piloter la différenciation et améliorer la lisibilité du système pour les usagers et les établissements d'enseignement supérieur publics.

Au vu de ces constats, la Cour, en vue de renforcer la transparence, la lisibilité et la cohérence du cadre actuel des droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public, formule les recommandations suivantes :

1. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) : établir une stratégie des droits d'inscription coordonnée au niveau interministériel, impliquant notamment la co-signature par le ministère chargé de l'enseignement supérieur de tous les arrêtés de fixation du montant des droits ;
2. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) : doter les pouvoirs publics des outils et procédures permettant une connaissance plus fine des droits d'inscription et de leurs déterminants ;
 - présenter dans les documents budgétaires, et notamment dans le rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, une vue d'ensemble sur le niveau des droits d'inscription dans la totalité des établissements d'enseignement supérieur publics et sur les recettes financières issues des droits d'inscription aux diplômes nationaux et aux diplômes d'établissement ;
 - intégrer le thème des droits d'inscription de l'ensemble de l'enseignement supérieur dans une publication régulière du MESRI ;

-
- évaluer les impacts sur le profil des étudiants des augmentations récentes de droits d'inscription aux écoles d'ingénieurs publiques ;
 - généraliser la démarche de calcul des coûts complets des formations, sur une base harmonisée, à l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur public.
3. (MESRI, HCERES) : effectuer un recensement des diplômés d'université, assorti pour chacun d'entre eux d'un état financier, et intégrer ces informations dans le cadre du dialogue de gestion avec les universités ;
 4. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) : régulariser, d'ici fin 2019, le fondement juridique des droits d'inscription aux concours des écoles d'ingénieurs publiques.
-

Chapitre II

Les hypothèses d'évolution

des droits d'inscription universitaires

Les universités, soumises à de fortes contraintes de financement, peuvent difficilement rester à l'écart d'une réflexion sur les droits d'inscription.

Les modèles étrangers ne fournissent pas d'indication claire quant au niveau optimal des droits d'inscription universitaires, notamment en raison de la diversité des modes d'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche (I).

Si plusieurs hypothèses d'évolution des droits peuvent être analysées, la seule approche quantitative des droits comme ressource financière pour les universités ne saurait suffire. Elle doit être intégrée dans un environnement complexe, de sorte que toute modification de leur niveau imposerait la mise en place de prérequis importants (II).

I - Les leçons des systèmes d'enseignement supérieur étrangers

A - Une diversité de modèles de financement de l'enseignement supérieur

1 - Une dispersion des systèmes d'enseignement supérieur entre deux pôles distincts

Il n'existe pas de modèle dominant en matière de financement de l'enseignement supérieur dans le monde. Le niveau des financements consacrés à l'enseignement supérieur par rapport au PIB et la structure des financements entre financement public et financement privé diffèrent fortement d'un pays à l'autre.

Deux tendances sont observables. Elles ont été qualifiées de « régime libéral » et de « régime social-démocrate »¹⁰⁷.

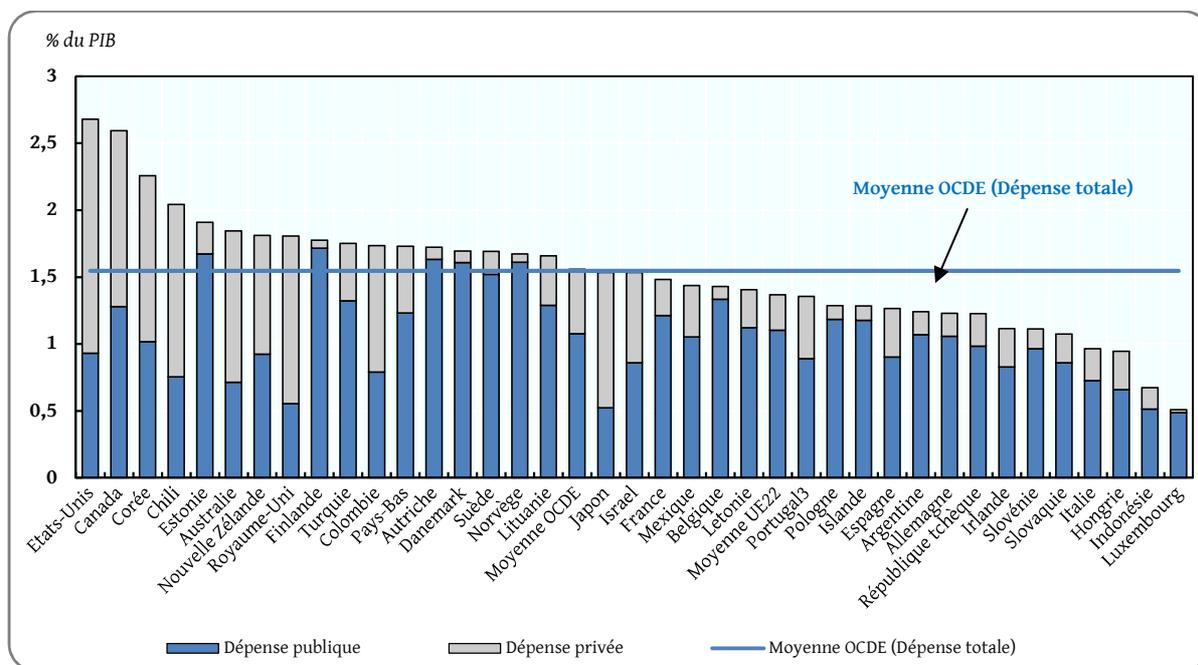
¹⁰⁷ Léonard Moulin. *Frais d'inscription dans l'enseignement supérieur : enjeux, limites et perspectives*. Économies et finances. Université Paris-Nord - Paris XIII, 2014.

Dans le « régime libéral », qui rassemble notamment l'Angleterre, le Canada, l'Australie, les États-Unis, le Chili, le Japon et la Nouvelle-Zélande, le financement privé de l'enseignement supérieur l'emporte largement sur le financement public.

À l'opposé, dans le régime « social-démocrate » qui prévaut particulièrement dans les pays scandinaves (Suède, Norvège, Finlande, Danemark), le financement repose très majoritairement sur des fonds publics.

Entre ces deux modèles, qui reflètent deux appréciations différentes de la théorie du capital humain¹⁰⁸, une diversité de systèmes emprunte certains éléments à ces deux régimes. Si le financement de l'enseignement supérieur y est majoritairement public, il reste en deçà de la moyenne globale de financement. Tel est le cas de la France, de l'Espagne, de l'Italie et de l'Allemagne.

Graphique n° 2 : dépenses publiques et privées de financement de l'enseignement supérieur en pourcentage du PIB (2014)

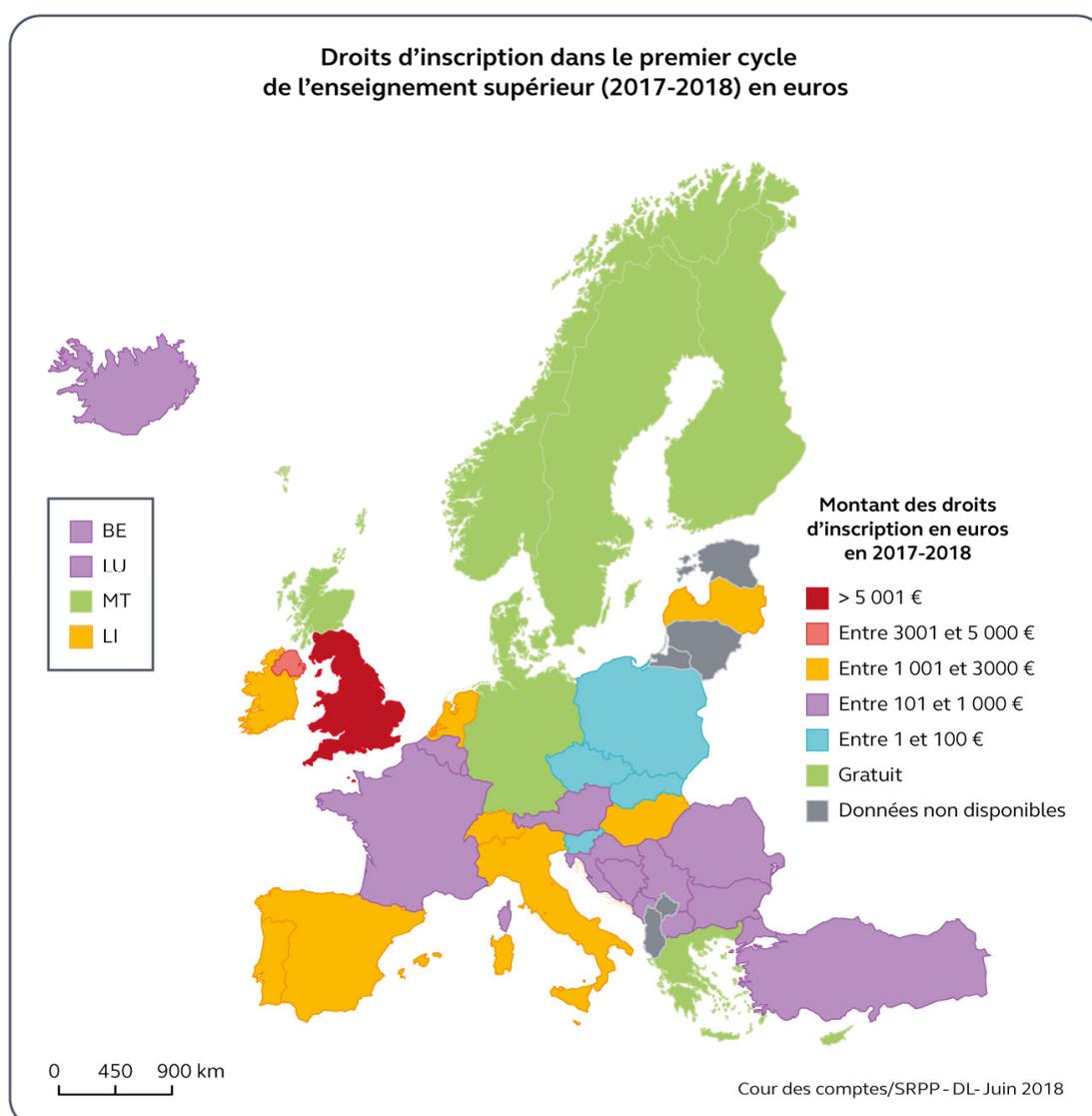


Source : OCDE, *Regards sur l'éducation 2017*

¹⁰⁸ Sur la théorie du capital humain, voir l'ouvrage de Gary Becker, 1964, *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, éd. University of Chicago Press. Selon la théorie du capital humain, « l'éducation représente un investissement permettant l'accroissement de la productivité et des rémunérations des individus. Ainsi, la poursuite d'études répond à une logique d'accumulation de capital humain en vue d'un échange marchand sur le marché du travail et est perçue comme une décision rentable financièrement pour l'individu (rendement privé) et socialement pour l'ensemble de la société (rendement social). Néanmoins, pour que les individus choisissent effectivement d'investir dans l'éducation, il faut qu'ils perçoivent réellement ce choix comme une opération rentable, autrement dit, il faut que les bénéfices escomptés soient supérieurs aux coûts sur l'ensemble de la carrière professionnelle », *Cereq Echanges*, n°5, mai 2017, p.150.

Ces grandes tendances reposent sur des choix de modèle social et sont liés à la structuration du système d'enseignement supérieur, reflet des choix politiques et du contexte historique propre à chaque État.

Carte n° 1 : panorama des montants des droits d'inscription en Europe



Source : Cour des comptes à partir de Eurydice, *National Student Fee and Support Systems in European Higher Education 2017/18*

Dans les pays anglo-saxons, le financement public du système d'enseignement supérieur est d'autant plus limité que ses bénéficiaires prennent en charge une large part de ses coûts. La détention d'un diplôme de l'enseignement supérieur est vue comme un investissement privé à fort rendement. Ainsi, en Angleterre, le Haut Conseil pour le financement de l'enseignement supérieur a baissé les financements publics accordés aux établissements, passés de 6,7 Mds£ en 2011-2012 à 3,6 Mds£ en 2017-2018. Ces financements sont nettement différenciés selon les disciplines.

À l’opposé, dans les pays scandinaves, l’enseignement supérieur est considéré comme un bien public et perçu comme un investissement d’un rendement social élevé. Les personnes privées ne doivent pas en assumer les coûts, puisque l’élévation du niveau d’instruction bénéficie à l’ensemble de la société. Un niveau de prélèvements obligatoires élevé¹⁰⁹ permet une forte socialisation des dépenses.

Ces deux systèmes, aussi différents soient-ils, se rencontrent sur deux points : le niveau global de financement de l’enseignement supérieur est très élevé et la sélection à l’entrée est forte. En Suède, en 2012, 257 000 personnes ont été admises sur un total de 403 000 personnes candidates aux formations d’enseignement supérieur, tous niveaux de diplômes confondus.

Les autres pays se situent dans des positions intermédiaires. Ils ont en commun un niveau global de financement de l’enseignement supérieur généralement plus limité et majoritairement public. Cependant, les pratiques en matière de droits d’inscription y sont très contrastées.

En Italie, la volonté de maintenir une part majoritaire de financement public se traduit par une limitation de la part des droits dans les ressources des établissements. Les droits d’inscription sont fixés par les établissements d’enseignement supérieur, mais leur produit ne peut dépasser 20 % du montant des fonds publics reçus par l’établissement.

En Allemagne, le principe de gratuité de l’enseignement supérieur s’est appliqué jusqu’en 2006, date à laquelle une loi a autorisé les Länder à fixer des droits d’inscription. Quelques Länder ont utilisé cette possibilité, mais celle-ci a été progressivement abandonnée. Depuis 2014, avec la décision de la Basse-Saxe de les supprimer, les étudiants ne paient plus aucun droit d’inscription en Allemagne, ils doivent seulement s’acquitter de droits administratifs modérés dans dix Länder.

Certains États d’Europe de l’Est (Lettonie, Lituanie, Hongrie, Roumanie, Bosnie-Herzégovine, Serbie) pratiquent quant à eux un système mixte. Les universités disposent d’un côté de places subventionnées par l’État, pour lesquelles les étudiants bénéficient de la gratuité, de l’autre de places financées par les étudiants pour lesquelles les droits d’inscription peuvent être élevés. Les places subventionnées par l’État sont attribuées sur la base des performances académiques des étudiants et allouées dans les domaines d’études prioritaires. Elles bénéficient en moyenne à au moins la moitié des étudiants. Les droits pour les étudiants qui ne bénéficient pas de places subventionnées peuvent être fixés librement par les établissements jusqu’à des niveaux assez, voire très élevés.¹¹⁰

En Australie, le niveau des droits est élevé, mais leurs modalités de fixation témoignent d’une logique plutôt utilitariste. Ils sont modulés selon le domaine d’enseignement, en tenant compte non seulement des coûts de formation, mais aussi des besoins du marché du travail, et fixés à des niveaux faibles pour les secteurs de l’économie dans lesquels un besoin est identifié.

¹⁰⁹ Selon l’OCDE, les recettes fiscales représentent par exemple 44,1% du PIB en Suède et en Finlande et 46,9% du PIB au Danemark contre 26,0% du PIB aux États-Unis ou 33,2% du PIB au Royaume-Uni en 2016.

¹¹⁰ En premier cycle, les droits d’inscription peuvent aller jusqu’à 5200 € en Lettonie, 11 572 € en Lituanie, 13 871 € en Hongrie, 5 780 € en Roumanie, 1 023 € en Bosnie-Herzégovine, 2 131 € en Serbie. En deuxième cycle, ils peuvent aller jusqu’à 6 900 € en deuxième cycle en Lettonie, 12 570 € en Lituanie, 8 833 € en Hongrie, 11 560 € en Roumanie, 2 045 € en Bosnie-Herzégovine, 2 072 € en Serbie.

2 - Des modalités de fixation des droits d'inscription diverses

Au total, au-delà des deux grandes tendances, c'est la diversité des situations concrètes qui s'impose comme marqueur principal des comparaisons internationales¹¹¹. Cinq types de modalités de fixation des droits d'inscription peuvent être esquissées :

- des droits fixés par les universités, sans limite imposée par l'État. C'est le cas en Suisse, en Lettonie et en Lituanie pour les étudiants qui ne bénéficient pas de places subventionnées par l'État, ainsi qu'au Portugal et au Royaume-Uni pour les formations de niveau master et au Luxembourg ;
- des droits fixés conjointement par des autorités publiques et les universités. Des seuils sont alors fixés par l'État, comme en Grande-Bretagne et au Portugal pour le niveau licence, en Hongrie ou en Italie ;
- des droits d'inscription fixés par l'État, comme en France, en Belgique, aux Pays-Bas ;
- des droits fixés par les régions, comme en Espagne, ce qui peut entraîner des disparités au sein d'un même pays¹¹² ;
- des universités ne pouvant pas faire payer de droits d'inscription, l'enseignement supérieur étant gratuit, comme en Suède, en Finlande, en Norvège, au Danemark, en Allemagne, en Autriche, en Pologne ou en République tchèque.

B - Des performances variées non corrélées uniquement au niveau des droits d'inscription

1 - Un choix des instruments d'aide aux étudiants en partie lié aux politiques de droits d'inscription

Différents types d'instruments permettent d'offrir une aide aux étudiants ou à leur famille pour le financement de leurs études : bourses, prêts, aides fiscales. Le choix d'un ou de plusieurs de ces instruments peut être lié au modèle social de chaque pays mais aussi au niveau des droits d'inscription exigibles des étudiants.

Les pays qui s'inscrivent dans une approche libérale de l'enseignement ont mis en place des systèmes de prêts pour permettre aux étudiants de payer les droits, fixés à un niveau élevé. Afin de contourner la difficulté relative à la capacité d'emprunt et de remboursement des étudiants, au Royaume-Uni et en Australie, les systèmes de prêts à remboursement contingent garantis par l'État permettent aux étudiants d'accéder facilement à des moyens de financement, tout en sachant qu'ils ne devront rembourser qu'une fois un certain niveau de rémunération atteint, en général le salaire médian dans leur pays.

¹¹¹ Pour s'en tenir au seul continent européen, voir : Enora Bennetot Pruvot and Thomas Easterman, *University Autonomy in Europe III, The Scorecard 2017*, European University Association.

¹¹² Les dix-sept communautés autonomes sont compétentes pour fixer les droits d'inscription à l'université sur leur territoire. Un décret de 2012 leur permet de porter le montant des droits d'inscription jusqu'à 25% du coût d'une année universitaire, voire 40 % pour les étudiants en situation de redoublement. Cette liberté donnée aux communautés autonomes entraîne des niveaux de droits très différents selon les régions, allant en 2016, en master, de 1 589 € en Galice ou 1 774 € en Andalousie à 3 510 € à Madrid et 3 952 € en Catalogne. Le niveau moyen de droits est environ de 2 000 €.

Augmentation des droits d'inscription et développement des prêts aux étudiants en Angleterre

L'augmentation des droits d'inscription en Angleterre a été réalisée en plusieurs étapes : fixé à 1 000 £ par an au moment de leur réintroduction en 1998, le plafond est passé à 3 000 £ par an en 2006, puis à 9 000 £ en 2012. Le plafond de droits d'inscription a été fixé à 9 250 £ en 2017/2018. Les établissements ont tous choisi des niveaux de droits proches de ce montant.

L'augmentation des droits s'est accompagnée de la mise en place d'un système de prêts garantis à remboursement contingent, créé en 2006. Il existe deux types de prêts : pour la prise en charge des frais d'inscription (général) et pour la vie courante (sur critères sociaux). Le remplacement des bourses par les prêts a entraîné une hausse du montant de nouveaux prêts, passés de 12 Mds£ en 2015-2016 à un montant estimé de 20,4 Mds£ en 2021-2022. Le coût de la garantie publique pour ces prêts est estimé par le Gouvernement entre 20 % et 25 % de leur montant total.

L'endettement des étudiants s'est fortement accru. Selon le rapport de l'Institut des études fiscales de juillet 2017 (*Higher Education funding in England : past, present and options for the future*), l'endettement moyen par étudiant diplômé est de 50 000 £. La suppression des bourses non soumises à remboursement, achevée en 2016-2017, entraîne un niveau d'endettement encore plus élevé pour les étudiants issus des milieux sociaux les plus défavorisés, à hauteur de 57 000 £ pour un diplôme en trois ans. Le montant global estimé des prêts étudiants pour la seule couverture des droits s'élève à 8,7 Mds£ pour 2016-2017 et devrait atteindre 9 Mds£ en 2017-2018, compte tenu de la nouvelle augmentation du plafond des droits à 9 250 £. Il n'était que de 2,6 Mds£ en 2011-2012.

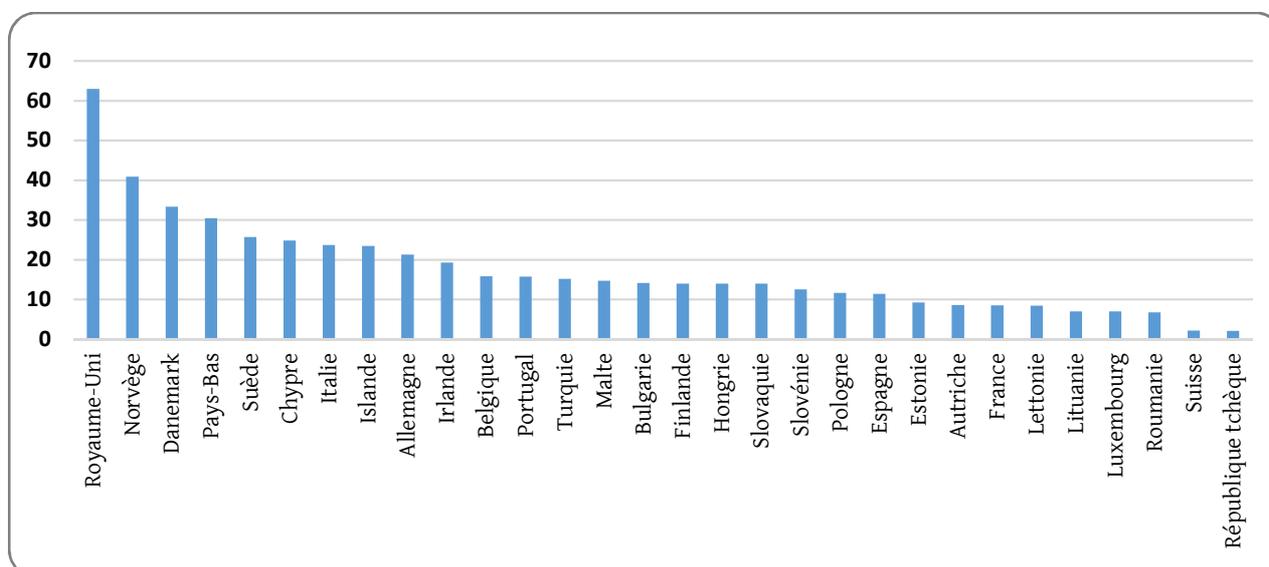
Pour les pays relevant du modèle social-démocrate, comme les pays scandinaves, des bourses à vocation quasi universelle sont accordées aux étudiants ainsi que des prêts en complément. Ce système permet aux étudiants, quelles que soient leurs ressources, et indépendamment de celles de leurs familles, de disposer d'un revenu de subsistance pendant leurs études.

Les aides aux étudiants en Suède

Tous les étudiants peuvent recevoir une bourse d'un montant annuel maximum de 28 480 couronnes (2 994 €) pendant six années d'études. 72 % des étudiants ont reçu une bourse en 2015. Des prêts garantis sont également à la disposition des étudiants, pour un montant annuel de 71 680 couronnes (7 537 €), pendant six années d'études. Les remboursements commencent six mois après la fin des versements du prêt et doivent être achevés dans les 25 ans et avant l'âge de 60 ans. 53 % des étudiants ont souscrit à ces prêts garantis en 2015.

Dans des pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie, la logique d'ouverture à tous du système d'enseignement supérieur entraîne un système d'aides aux étudiants à vocation égalitaire. Le système de bourses doit, d'une part, permettre aux étudiants issus des milieux sociaux les plus défavorisés de combler une partie de l'écart de revenu par rapport aux autres étudiants et, d'autre part, permettre aux jeunes d'exploiter leur potentiel en les aidant à poursuivre des études dans la filière de leur choix. Ainsi, les bourses sont octroyées sur critères sociaux et sur la base du mérite. Elles ne sont pas d'un niveau élevé, la logique étant de lisser les écarts plutôt que d'assurer un certain niveau de vie à tous.

Graphique n° 3 : les aides directes (bourses et prêts garantis) aux étudiants, en pourcentage des dépenses publiques d'enseignement supérieur (2014)¹¹³



Source : Cour des comptes, à partir de European Commission/EACEA/Eurydice, 2018. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report.

Certains pays assortissent leur système d'aides aux étudiants d'avantages fiscaux pour leur famille. Ce type d'avantages fiscaux n'existe pas dans les pays scandinaves ou dans les pays anglo-saxons, l'étudiant y étant vu comme un individu autonome à qui est offerte la possibilité d'obtenir un haut niveau de financement via les bourses ou les prêts. Au contraire, dans les systèmes où l'étudiant n'est pas vu comme un individu autonome et où les études apparaissent comme une charge pour les ménages, le soutien aux études est lié à la politique familiale. C'est dans cette optique que peuvent être accordés les avantages fiscaux, comme c'est le cas en France, en Italie, en Belgique, en République tchèque, en Grèce ou encore dans les États baltes.

2 - Des taux d'accès et de diplomation influencés par d'autres facteurs que le niveau des droits d'inscription

Ce panorama montre qu'il est difficile de déterminer, au sein d'une telle variété de situations, quel système est le plus vertueux et quelles modalités sont les plus efficaces.

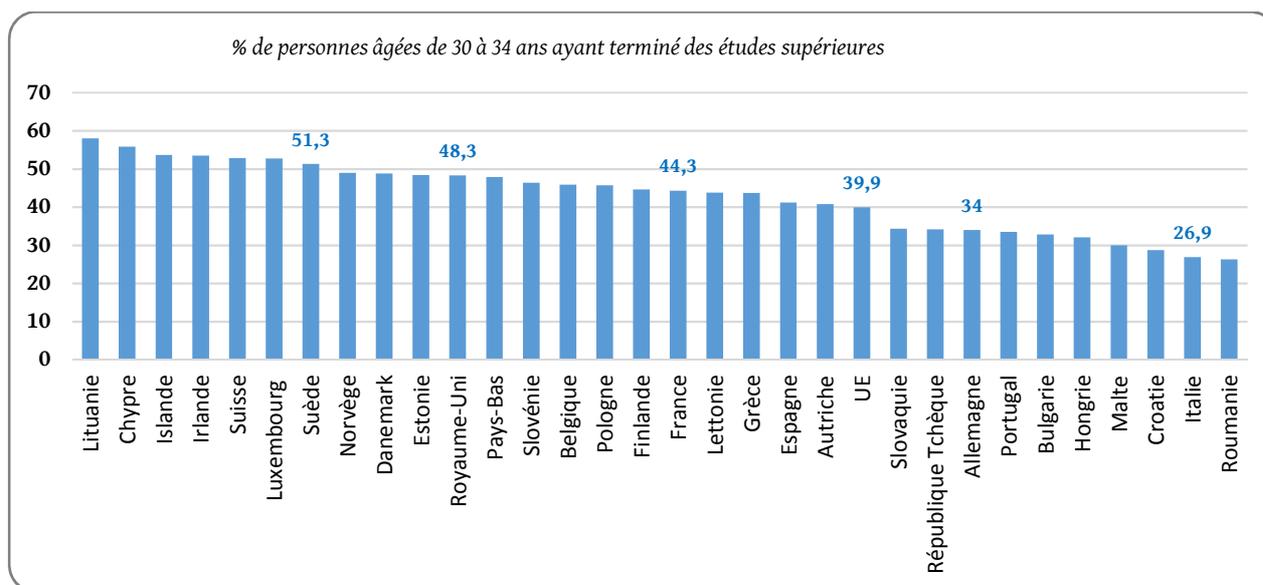
Quelques constats peuvent être tirés concernant les taux d'accès à l'enseignement supérieur et à la diplomation¹¹⁴. Tout d'abord, le niveau des droits d'inscription n'est pas, à lui seul, un critère déterminant. En effet, les systèmes dans lesquels les droits d'inscription sont très élevés, comme le Royaume-Uni, ou modérément élevés, comme la Suisse, présentent des résultats proches de systèmes pratiquant la gratuité, comme le Danemark ou la Suède.

¹¹³ Le haut niveau d'aides aux étudiants au Royaume-Uni est lié au système de prêt anglais garanti par l'État, qui permet aux étudiants de couvrir le montant élevé des droits d'inscription à l'université en Angleterre.

¹¹⁴ Le taux d'accès à l'enseignement supérieur correspond au nombre d'entrants dans le système d'enseignement supérieur à l'issue de leur formation secondaire, c'est-à-dire le nombre de personnes susceptibles de poursuivre leurs études à la sortie du secondaire. Le taux de diplomation correspond à la part de la population titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur, souvent rapporté à une classe d'âge donnée, 25-34 ans ou 30-34 ans.

En revanche, deux paramètres réunis semblent contribuer au renforcement du taux d'accès à l'enseignement supérieur et du taux de diplômés : le choix d'un haut niveau de financement de l'enseignement supérieur et l'existence d'instruments offrant un montant substantiel d'aide financière aux étudiants, que ce soit des bourses ou des prêts aux diplômés.

Graphique n° 4 : taux de diplômés en Europe (2017)



Source : Eurostat, Indicateurs Europe 2020 sur l'éducation en 2017

Il est à noter que les différences dans les taux d'accès et de diplomation peuvent dans certains cas être liées à un système d'enseignement professionnel développé, vers lequel les élèves sont orientés dès l'enseignement secondaire, comme c'est le cas en Allemagne et en Suède.

Les systèmes d'enseignement supérieur dont les droits d'inscription sont faibles à modérés, mais qui ont un niveau global de financement moyen ou peu élevé et qui offrent des instruments de financement pour les étudiants de portée limitée, ont des taux de diplomation moins élevés que dans les pays scandinaves ou au Royaume-Uni notamment.

*

**

Les modèles étrangers ne fournissent donc pas d'indication claire quant au niveau optimal des droits d'inscription, notamment en raison de la diversité des modes d'organisation de l'enseignement supérieur selon les États et du niveau relatif de la dépense totale qui leur est consentie. Le niveau des droits est étroitement dépendant des pratiques admises dans chaque État en termes de financement des études, qui résultent de combinaisons variables entre plusieurs logiques (logiques économique et sociale et logiques de financement associées, logiques de régulation des flux et d'organisation des parcours).

II - Un besoin de financement supplémentaire qui reste à mesurer

La question d'une éventuelle modulation des droits d'inscription renvoie de façon explicite au constat d'un sous-financement de l'enseignement supérieur français, partagé par la plupart des interlocuteurs rencontrés dans le cadre de la présente enquête. Cependant, ni le volume du besoin supplémentaire, ni la part qui pourrait revenir aux universités ne sont clairement établis.

A - Un besoin supplémentaire estimé à 1 Md€ par an par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le MESRI estime fondé le constat d'un sous-financement de l'enseignement supérieur français, mais le montant du financement supplémentaire souhaitable varie selon l'instrument de mesure utilisé. Au total, le niveau optimal de besoin financier apparaît peu clair compte tenu de la disparité des références utilisées.

Des estimations très variables

En se basant sur des comparaisons internationales, le MESRI souligne que l'écart qui sépare la dépense française pour l'enseignement supérieur (1,48 % du PIB en 2014) de la moyenne de l'OCDE (1,54 %) représente une somme légèrement supérieure à 1,3 Md€. Ce type d'évaluation conduit cependant à des chiffrages de besoin de financement très fluctuants selon les années.

En considérant la diminution de la dépense par étudiant en France au cours des dernières années, et afin de revenir en 2020 au niveau de la dépense moyenne par étudiant constatée en 2009 (soit 12 161 €, contre 11 511 € en 2016), le MESRI aboutit à un besoin de financement total de l'ordre de 3,9 Md€. La part de l'État dans la dépense intérieure d'éducation s'établissant à 65 %, l'effort budgétaire correspondant serait de l'ordre de 2,6 Md€.

En 2016, la Conférence des grandes écoles (CGE) estimait que « 20 milliards d'euros supplémentaires dans l'enseignement supérieur et la recherche sont nécessaires sur les dix prochaines années pour absorber l'augmentation des effectifs étudiants et combler le retard par rapport à nos homologues européens »¹¹⁵.

En 2017, la Conférence des présidents d'université (CPU) rappelait que « l'objectif maintes fois annoncé de consacrer 3 % du PIB pour la recherche et 2 % pour l'enseignement supérieur doit être atteint au plus vite », et demandait « une augmentation de 1 Md€ par an de financement public pour les universités durant les cinq années du prochain quinquennat. ¹¹⁶ ». Cette orientation a fait consensus. La même année, le Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche a fixé l'augmentation budgétaire annuelle permettant de s'aligner sur les dépenses par étudiant de pays performants, de répondre à la croissance de la démographie étudiante et d'accroître la part d'une classe d'âge diplômée du supérieur (dont l'objectif est porté à 60 % à terme), tout en intégrant les besoins de la recherche, entre 910 M€ et 1 270 M€.

¹¹⁵ Source : CGE, « Faire réussir la jeunesse, Pour un enseignement supérieur agile, attractif, soutenable et ouvert », septembre 2016.

¹¹⁶ Source : « Vadémécum des propositions de la CPU pour l'enseignement supérieur et la recherche », 2017.

Constatant que « *quelles que soient les approches retenues, le sous-financement de l'enseignement supérieur français est difficilement contestable* », le MESRI retient *in fine* un besoin de financement de 1 Md€ supplémentaire par an sur dix ans.

Une précision s'impose cependant. Ni la part de financement incombant à l'État, ni celle devant revenir aux universités ne sont précisément évaluées¹¹⁷.

L'estimation du montant attribuable aux universités peut se fonder sur la part qui leur revient actuellement dans les crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche publics¹¹⁸. En appliquant cette clé de répartition à la recette potentielle de 1 Md€, la ressource supplémentaire qui reviendrait aux universités pourrait s'élever à 432,38 M€ par an¹¹⁹. C'est ce montant que la Cour retiendra comme pivot dans les hypothèses de travail développées *infra*.

B - Une estimation fragile, qui ne tient pas compte des mesures d'efficacité attendues en matière d'enseignement supérieur

Si le besoin supplémentaire de 1 Md€ par an sert de référence aux demandes budgétaires du MESRI et peut être utilisé dans les hypothèses d'augmentation des droits, le montant avancé n'apparaît pas fondé sur des données incontestables.

1 - Des comparaisons internationales moins défavorables sur les seules dépenses d'enseignement par étudiant

La France dépense moins que la moyenne de l'OCDE lorsque les dépenses d'enseignement supérieur sont rapportées au PIB (respectivement 1,5 % contre 1,6 % du PIB¹²⁰). Dans le détail, ce sont les dépenses privées qui sont inférieures de 0,2 point de PIB à la moyenne de l'OCDE, alors que les dépenses publiques sont supérieures de 0,1 point de PIB.

Le niveau de dépenses dans l'enseignement supérieur par étudiant en France (11 310 €) se situe en revanche au-dessus de la moyenne de l'OCDE (11 056 €) et de la moyenne de l'Union européenne (10 781 €) lorsque sont prises en compte les seules dépenses au titre de l'enseignement supérieur, hors recherche. La France dépense plus, par exemple, que l'Allemagne ou que la Suède, ce qui n'est pas le cas si l'on prend en compte la dépense par étudiant incluant la recherche.

¹¹⁷ Les chiffres figurant dans le Livre blanc paraissent concerner l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, et non les seules universités.

¹¹⁸ Ces crédits sont retracés dans la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs). En 2016, 49,19 % des crédits de la MIREs ont été attribués au programme 150 auquel sont rattachées les universités et ces dernières représentaient 87,9 % des dépenses totales en faveur des opérateurs du programme 150.

¹¹⁹ Soit 1 Md€ attribués pour 49,19 % au programme 150, puis à 87,9 % à la catégorie « universités et assimilés. »

¹²⁰ Ce ratio comprend les dépenses de recherche (R&D) liées à l'enseignement supérieur.

Tableau n° 7 : dépenses d'enseignement supérieur en France comparées à la moyenne de l'OCDE et de l'Union européenne (2014)

	France	Moyenne OCDE	Moyenne UE 22	Suède	Allemagne	Royaume-Uni
<i>Dépense par étudiant, incluant les activités de R&D (\$ PPA)</i>	16 422	16 143	16 164	24 072	17 180	24 542
<i>Dépense par étudiant hors activités de R&D (\$ PPA)</i>	11 310	11 056	10 781	10 935	10 048	18 743
<i>Dépense totale en % du PIB</i>	1,5	1,6	1,4	1,7	1,3	1,8
<i>Dépense publique en % du PIB</i>	1,2	1,1	1,1	1,5	1,1	0,6
<i>Dépense privée en % du PIB</i>	0,3	0,5	0,3	0,2	0,2	1,3

Source : Cour des comptes à partir de OCDE, « Regards sur l'éducation 2017 »

2 - Des évolutions démographiques à considérer sur la durée, un impact financier à relativiser

La part du besoin de financement liée à la croissance du nombre d'étudiants représente, selon la fourchette retenue par le Livre blanc, entre 41 % et 59 % du montant supplémentaire invoqué par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche¹²¹.

Les projections démographiques relatives au nombre d'étudiants entrant dans l'enseignement supérieur montrent une hausse incontestable des effectifs. Selon les données du MESRI, « si les tendances en termes d'orientation, de poursuite d'études et de démographie se prolongent, l'enseignement supérieur pourrait rassembler, en 2021, 2,8 millions d'étudiants et, en 2026, 2,9 millions d'étudiants, soit respectivement 216 000 et 327 000 étudiants de plus qu'en 2016 »¹²².

Les effets de cette croissance démographique sur les effectifs étudiants de l'enseignement supérieur public doivent cependant être relativisés, de même que son impact financier.

D'une part, la croissance ne se portera pas dans son intégralité sur l'enseignement public, et notamment sur les universités. En 2026, sur les 327 000 étudiants supplémentaires par rapport à 2016 (+13 %), seuls 54,7 % devraient s'inscrire en université (179 000, soit + 11,8 %). Les effectifs des autres formations (écoles de commerce, facultés privées, etc.) seraient « particulièrement dynamiques, avec une croissance de 18 % », et l'augmentation la plus importante concernerait les formations d'ingénieurs non universitaires (+22 %).

D'autre part, la croissance démographique ne sera pas nécessairement durable. Les effets de la hausse seront moins sensibles après 2020, notamment en raison des comportements d'étude : « si la démographie des populations arrivant dans le supérieur connaît une forte hausse

¹²¹ Le Livre blanc estime le besoin budgétaire du seul enseignement supérieur, fondé sur la croissance démographique, entre 1 550 M€ et 3 000 M€, pour un total compris entre 3 635 M€ et 5 085 M€.

¹²² MESRI-SIES, Note d'information 18.04, « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2017 à 2026 », avril 2018.

en 2018, elle se réduit quelque peu les années suivantes (...). L'effet d'une hausse de l'entrée dans l'enseignement supérieur se propage sur l'effectif total mais s'amointrit au bout de quelques années, en lien avec la durée de la scolarité. C'est pourquoi, si on observe une forte hausse des inscriptions totales sur la période 2018-2020, la progression annuelle prévue en 2021 et 2022 est beaucoup moins forte (de l'ordre de 1 % chaque année) ».

Par ailleurs, des évolutions démographiques ne se traduisent pas de façon mécanique par une augmentation des charges pour les établissements. L'impact de la croissance du nombre d'étudiants sur le besoin des établissements en personnel, paramètre crucial dans la mesure où la masse salariale représente en moyenne 73,78 % des dépenses des universités¹²³, doit être nuancé.

Concernant les personnels administratifs, des marges d'efficience existent dans les universités en matière de temps de travail. Dans son rapport sur l'autonomie financière des universités¹²⁴, la Cour relevait que, alors que la durée légale du travail est en principe de 1 607 heures par an, le temps de travail annuel s'y établissait à 1 551 heures en 2015 sous l'effet de la circulaire n°2002-007 du 21 janvier 2002 du ministère de l'éducation nationale. L'application de ce texte ne semblait pas, pourtant, fondée sur des sujétions particulières liées à la nature des missions et à la définition des cycles de travail pouvant justifier un régime dérogatoire.

Il en est de même pour les personnels enseignants. Selon les projections démographiques du MESRI, la croissance du nombre d'étudiants en université entre 2016 et 2026 concernerait uniquement les premiers cycles de l'enseignement supérieur (+12,7 % en licence et +13,1 % en master) alors que les effectifs de doctorants pourraient diminuer de 13 %. Ces évolutions appellent à un accroissement de l'activité de formation relativement à l'activité de recherche. La progression du nombre d'étudiants dans les premiers cycles devrait imposer (ne serait-ce que de façon temporaire, lors du pic démographique prévu entre 2018 et 2020), soit un accroissement du nombre des personnels se consacrant uniquement aux tâches d'enseignement (PRAG et PRCE, par exemple¹²⁵), soit une modulation de l'activité des enseignants-chercheurs au profit de l'enseignement.

Or la modulation des obligations de service des enseignants-chercheurs a, au contraire, « été systématiquement utilisée pour réduire le temps d'enseignement au profit de la recherche ou de charges administratives, ce qui a entraîné des coûts d'heures complémentaires et de vacations, sans favoriser l'augmentation de l'enseignement pour ceux qui ne font plus de recherche. »¹²⁶ La Cour a notamment relevé que « les universités sont nombreuses à avoir décidé d'une décharge de services partielle (en général entre 48 et 64 heures équivalent travaux dirigés) pour les jeunes maîtres de conférences afin de leur permettre de mener à bien leurs projets de recherche. »

¹²³ Cf. *supra*.

¹²⁴ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat*, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre, P. 53, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁵ En 2016-2017, le « potentiel enseignant » dans les universités était assuré à hauteur de 21,89 % par les professeurs, de 39,7 % par les maîtres de conférences, de 14,22% par des enseignants du second degré et de 19 % par des doctorants contractuels et autres personnels non permanents (source : RERS 2018, fiche 9.14 « Les enseignants du supérieur par discipline »).

¹²⁶ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques : audit*, p.180 La Documentation française, juin 2017, 253 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Au total, si la progression du nombre d'étudiants dans les prochaines années est incontestable, ses impacts financiers, notamment en termes de besoins de recrutement, devront être mesurés en tenant compte des marges d'efficience attendues dans la gestion des établissements et des personnels, notamment en matière d'offre d'enseignement.

3 - La nécessité de prendre en compte les effets des politiques publiques ainsi que les mesures d'efficience attendues dans la gestion des établissements

Le besoin de financement de l'enseignement supérieur ne résulte pas uniquement d'une application mécanique de la hausse du nombre d'étudiants. Les politiques publiques mises en place ou les mesures d'efficience dans la gestion des établissements ont une incidence sur son montant.

La croissance attendue du nombre d'étudiants résulte en partie de la politique visant à augmenter le niveau d'études et de diplomation de la population. C'est la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (2015) qui a fixé comme objectif d'atteindre 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge (50 % au niveau licence et 25 % au niveau master et 20 000 docteurs par an) d'ici 2025, « en regard de l'évolution des besoins de qualification du monde socio-économique, qui voit une augmentation importante du besoin en diplômés du supérieur, et de la tendance observée au niveau international. »¹²⁷ La poursuite de l'objectif de porter à 60 % d'une classe d'âge les diplômés du supérieur induirait une augmentation supplémentaire de 460 000 étudiants en 10 ans.

Par ailleurs, la loi ORE prévoit des mesures destinées à améliorer le taux de réussite des étudiants, notamment en premier cycle. Il en est attendu un impact positif sur la réussite en premier cycle et, à terme, une réduction du coût de l'échec, qui peut être évalué à plus de 2 Md€ en 2015-2016¹²⁸.

Dans son *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2017, la Cour a rappelé plusieurs pistes d'efficience dans la gestion de l'enseignement supérieur et de la recherche, concernant notamment les modalités d'allocation des moyens aux universités, les effets sur l'offre de formation des regroupements des établissements au sein des sites universitaires et la vie étudiante. Ces mesures pourraient participer à la consolidation de la situation financière des universités, qui n'est pas caractérisée par une situation de crise avérée, comme la Cour l'avait déjà relevé en 2015 dans son rapport sur l'autonomie financière des universités et comme le confirme l'évolution favorable de différents indicateurs financiers sur la période 2011-2017.

¹²⁷ *Livre blanc de l'enseignement supérieur et de la recherche*, 2017, p.147.

¹²⁸ Selon les données du MESRI, environ 28 % des étudiants obtiennent leur licence en trois ans et 45 % en trois, quatre ou cinq ans. Le reste des étudiants abandonne les études dans lesquelles ils se sont initialement engagés (31 % après un an, 15 % après deux ans ou plus d'études) ou se réorientent vers d'autres formations. Sur la base de la dépense moyenne par étudiant en université, le coût associé aux redoublements en cycle licence peut être évalué, pour l'année 2015-2016, à 1,47 Md€ et celui associé à la réorientation à 569 M€, soit un coût total de plus de 2 Md€ en 2015-2016.

Évolution de la situation financière des universités

Dans le cadre de la présente enquête, la Cour a adressé à l'ensemble des universités un questionnaire d'ordre comptable et financier portant sur l'évolution des ressources propres (produits encaissables hors subvention pour charge de service public) entre 2011 et 2017. La Cour a choisi de limiter son champ d'analyse à la période allant de 2012 à 2017. Sur 63 réponses reçues, le nombre des déficits constatés a diminué, passant de 9 en 2016 à 6 en 2017 (dont un double déficit pour deux universités). Si le résultat net consolidé a diminué de 8,5 % (de 126 M€ en 2012 à 115,4 M€ en 2017), la capacité d'autofinancement consolidée s'est maintenue (+1,1 % entre 2012 et 2017, passant de 336,9 M€ à 340,7 M€). D'autres indicateurs financiers ont évolué favorablement sur la période, notamment le fonds de roulement consolidé (passé de 1 199 M€ en 2012 à 1 431 M€ en 2017), et la trésorerie nette, passée de 1 560,3 M€ en 2012 à 2 098,2 M€ en 2017 (+34,5 %).

**

Compte tenu de la diversité des paramètres participant au besoin de financement de l'enseignement supérieur (évolution de la demande d'éducation, efficacité dans la gestion des établissements, politiques publiques mises en place), le niveau du besoin financier ne peut faire l'objet d'évaluations suffisamment étayées. Si la Cour prend acte du besoin de financement déclaré par les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, elle ne peut, dans le cadre de la présente enquête, valider son niveau pour quatre raisons au moins : il ne fait l'objet d'aucune répartition indicative de la dépense, son mode de calcul est des plus sommaires, il ne tient pas compte du caractère momentané du pic démographique et n'intègre pas les efforts d'efficience qui restent à réaliser. L'évaluation du besoin se fonde ainsi sur des bases qui ne permettent pas de déterminer une cible de financement objective.

Le caractère incertain du calcul du besoin de financement de l'enseignement supérieur est d'autant plus dommageable qu'il ne permet pas d'appréhender, à partir d'arguments consolidés, le risque d'appauvrissement des universités mis en avant par la plupart des acteurs. L'accueil des étudiants, qu'il soit pratique ou pédagogique, induit des coûts qui restent à calculer.

III - Les implications des différentes modalités d'évolution des droits d'inscription universitaires

Dans ces conditions, la Cour a exploré des hypothèses très différentes de modulation des droits d'inscription, à partir du besoin de financement déclaré.

A - Une option à écarter : la suppression des droits

L'option d'une suppression des droits d'inscription universitaires peut paraître antinomique avec les développements relatifs au besoin de financement affiché par les acteurs de l'ESR. Cependant, dans la mesure où une telle option a pu être avancée dans le débat public, la Cour en a analysé les implications.

En première analyse, une telle mesure pourrait contribuer à l'atteinte des objectifs nationaux de l'enseignement supérieur. Elle concourrait, en particulier, à la réalisation d'un des objectifs formulé par la Stratégie nationale de l'enseignement supérieur (STRANES), consistant à « élever les niveaux de qualification » de la population en atteignant, d'ici 2025, « 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge (...) »¹²⁹.

Sur le plan financier, la suppression des droits d'inscription à l'université augmenterait le pouvoir d'achat des étudiants, qui enregistrerait un gain net équivalent aux droits acquittés (soit, pour 2018-2019, 170 € pour les étudiants inscrits en licence, 243 € pour les étudiants inscrits en master, etc.).

Sa mise en œuvre par voie législative (une disposition en loi de finances permettant de modifier l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951) permettrait une application immédiate, lors de la rentrée universitaire la plus proche.

Enfin, pour les établissements, la suppression des droits d'inscription permettrait un allègement des tâches administratives de détermination et de recouvrement des droits.

Cependant, un tel choix impliquerait un effort budgétaire additionnel conséquent pour l'État. L'hypothèse d'une gratuité totale des études universitaires, pour les formations conduisant aux diplômes nationaux, reviendrait à étendre à l'ensemble des étudiants le régime d'exonération appliqué actuellement aux seuls boursiers sur critères sociaux.

Elle engendrerait un « manque à gagner » direct pour les universités correspondant aux recettes non perçues, évaluées à 342 M€, selon les estimations pour 2018-2019. Une hypothèse de gratuité limitée aux cursus de licence générale priverait les universités de 174 M€ en 2018-2019 (cf. annexe n° 11).

Cette piste impliquerait une compensation intégrale par l'État via les crédits du programme 150. Elle ferait supporter par son budget la quasi-totalité de la charge de financement des établissements. Le montant de la compensation serait renforcé par les effets du pic démographique prochain.

Enfin, une telle hypothèse est peu compatible avec le modèle français d'enseignement supérieur, comme le montrent les comparaisons internationales. La gratuité des droits est pratiquée dans plusieurs États européens, mais s'intègre dans des modes d'organisation et de financement de l'enseignement supérieur caractérisés notamment par une spécificité notable : une forte sélection pour l'accès à l'université.

Gratuité et sélection : les cas suédois et allemands

En Suède, en complément du niveau de connaissances générales sanctionné par un certificat de fin d'études secondaires, des exigences spécifiques (niveau en mathématiques, en langues, etc.) peuvent être imposées aux candidats à l'entrée dans les études supérieures. Si le nombre de candidats est supérieur au nombre de places disponibles, des critères de sélection supplémentaires sont utilisés pour choisir les candidats admis¹³⁰.

¹²⁹ Rapport « Pour une société apprenante », septembre 2015, p.53.

¹³⁰ Ainsi, en 2012, 257 000 personnes ont été admises sur un total de 403 000 personnes candidates aux formations dans l'enseignement supérieur, tous niveaux de diplômes confondus.

Si la gratuité à l'université est appliquée dans l'ensemble des Länder allemands depuis 2014-2015¹³¹, les universités peuvent pratiquer la sélection dès lors qu'elles ont plus de demandes que de places ouvertes dans certaines filières. Dans ce cas, les établissements prennent en compte la moyenne obtenue à l'*Abitur* (le baccalauréat allemand) pour classer les candidats. Le modèle allemand de gratuité des études à l'université présente toutefois la caractéristique de s'appliquer à un nombre d'étudiants plus réduit qu'en France. Si l'obtention de l'*Abitur* est en principe le seul prérequis à l'entrée à l'université, seuls 55 % des élèves d'une génération obtiennent ce diplôme à la sortie de l'enseignement secondaire, contre 80 % pour le baccalauréat en France. Les élèves allemands inscrits dans des formations professionnelles dans le secondaire ne peuvent pas s'inscrire directement à l'université et n'ont accès qu'aux formations professionnelles du supérieur, dont la qualité permet en tout état de cause une bonne employabilité.

Ainsi, au vu des enseignements des modèles étrangers, l'hypothèse d'une gratuité totale des études devrait s'accompagner, dans le cas des universités françaises, de la mise en œuvre d'une régulation renforcée dans l'accès aux études supérieures et/ou dans l'orientation des étudiants entre les filières, qui pourrait aboutir à laisser des effectifs importants sans parcours encore organisé vers l'insertion professionnelle.

Au regard de l'ensemble de ces considérations, l'option d'une suppression des droits d'inscription universitaires est à écarter. Elle ne paraît pas acceptable au plan financier et ne correspond pas au modèle français d'accès à l'enseignement supérieur.

B - L'hypothèse risquée d'une augmentation des droits pour les seuls étudiants étrangers

Actuellement, les droits d'inscription à l'université sont identiques quelle que soit la nationalité de l'étudiant. Les étrangers sont soumis aux mêmes droits d'inscription que les étudiants français pour les formations préparant aux diplômes nationaux à l'université.

La Cour a analysé une hypothèse d'évolution des droits d'inscription consistant à faire payer aux étudiants étrangers non ressortissants d'un pays de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse des droits d'inscription d'un montant supérieur à celui des ressortissants français et de l'espace européen, y compris à l'université.

Les différentes pratiques au sein de l'OCDE

Au sein de l'UE, la Grèce, l'Irlande, la Lettonie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, les Pays Bas, la Pologne, la République tchèque et le Royaume-Uni pratiquent la différenciation des frais de scolarité pour les étudiants étrangers. Pour les pays tiers de l'UE, la différenciation des droits est notamment mise en œuvre au Canada, au Chili, au sein de la Fédération de Russie, en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Turquie. Aux États Unis, les étudiants étrangers sont redevables du même montant de droits d'inscription que les étudiants originaires d'un autre état que celui où est implanté l'établissement d'enseignement supérieur.

¹³¹ En Allemagne, la perception de droits d'inscription par les universités était interdite jusqu'en 2006. Après l'accord de la Cour constitutionnelle fédérale en janvier 2005, certains Länder (qui sont le niveau compétent en matière d'enseignement supérieur) ont brièvement réintroduit des droits d'inscription dans la limite d'un plafond de 500 € par semestre. En Hesse, l'instauration d'un paiement de droits d'inscription à l'université n'a duré qu'un an. La Bavière a pratiqué des droits d'inscription jusqu'en 2013-2014 et la Basse-Saxe jusqu'en 2014-2015.

Comme en France, la pratique de droits d'inscription identiques pour les ressortissants nationaux et les étudiants étrangers est la règle en Allemagne, en Finlande, en Slovaquie, en Espagne, en Estonie, en Hongrie, au Luxembourg, au Portugal, en Slovénie, en Islande et en Norvège. Il est à noter que deux Länder allemands, le Bade-Württemberg et la Rhénanie du Nord-Westphalie, ont récemment décidé d'instaurer le paiement de droits d'inscription d'un montant de 1 500 € par semestre pour les étudiants étrangers, alors que la gratuité s'applique aux étudiants nationaux et européens.

1 - Les principes juridiques

Une mesure visant l'augmentation des droits pour les étudiants étrangers devrait exclure de son champ d'application les étudiants ressortissants d'un État membre de l'Union européenne (UE), d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) ou de la Confédération suisse. Une telle hypothèse ne concerne donc que les étudiants dits extracommunautaires.

En effet, l'article 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) interdit toute discrimination exercée à l'encontre de citoyens de l'UE en raison de la nationalité. La Cour de justice a rappelé que ce principe implique que les étudiants de l'UE qui étudient dans n'importe quel pays de l'Union ont le même droit à des prestations que les étudiants du pays¹³². La seule dérogation concerne les prêts étudiants et les bourses d'études, qui constituent des aides d'entretien et qui, selon le droit dérivé de l'UE, sont expressément exclus du champ d'application du principe d'égalité de traitement.

De même, le principe de non-discrimination en raison de la nationalité s'applique aux citoyens des États parties à l'EEE en application de l'Accord sur l'EEE et aux citoyens suisses en vertu des accords conclus entre la Suisse et l'UE¹³³, afin de garantir la libre circulation des personnes. L'application de ce principe d'égalité de traitement s'étend aux enfants, conjoint ou partenaire d'un ressortissant de l'un des États membres de l'Union européenne¹³⁴ et aux bénéficiaires du statut de résident de longue durée dans un État de l'Union européenne ou aux personnes dont le père, la mère ou le tuteur légal bénéficie d'un tel statut.

2 - Des questions d'opportunité

a) Un système d'enseignement supérieur attractif pour les étudiants étrangers

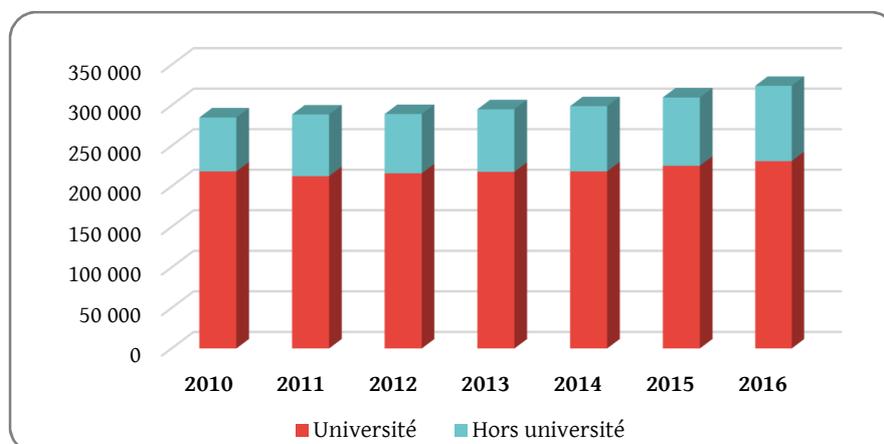
Quatrième pays d'accueil d'étudiants étrangers selon l'Unesco, derrière les États-Unis, le Royaume-Uni et l'Australie, la France a accueilli 323 933 étudiants étrangers en 2016-2017, dont 231 120 dans les universités (soit 71,3 %), contre 309 642 étudiants étrangers à la rentrée 2015-2016, dont 225 366 à l'université (72,7 %).

¹³² CJUE, 4 octobre 2012, *Commission c/ Autriche*, aff. C-75/11.

¹³³ Accord du 21 juin 1999 entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Confédération Helvétique, d'autre part, sur la libre circulation des personnes.

¹³⁴ Voir par exemple la jurisprudence de la Cour de justice en matière de libre circulation codifiée dans la directive n° 2004/38 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres.

Graphique n° 5 : évolution des effectifs d'étudiants étrangers en France (2010-2016)



Source : MESRI ; Campus France, *Les chiffres clés*, Février 2017 et avril 2018.

Les étudiants étrangers en France sont majoritairement originaires d'Afrique (44,8 %) et d'Europe (25,7 %). La répartition des étudiants extracommunautaires par université est inégale : leur proportion dans l'effectif étudiant varie entre 1 % et 24 % selon les universités¹³⁵.

Tableau n° 8 : pourcentage d'étudiants étrangers hors UE sur l'effectif total des universités en 2016 (hors COMUE)

Pourcentage d'étudiants étrangers hors UE / effectif total de chaque université	Nombre d'établissements concernés
0 % > 5 %	6
6 % > 10 %	28
11 % > 15 %	30
16 % > 20 %	7
21 % > 25 %	1

Source : Cour des comptes, à partir des données MESRI, Base de données SISE

b) Un périmètre d'application à définir avec prudence

La notion d'étudiant extracommunautaire ne correspond pas à un bloc indifférencié et doit être cernée avec précaution.

Le critère fiscal est souvent avancé pour justifier un régime différencié en matière de droits d'inscription pour les étudiants non européens. En effet, dans un système reposant sur un degré élevé de socialisation des dépenses, c'est notamment l'impôt sur le revenu qui finance l'enseignement supérieur. Cette logique contributive via le système fiscal justifierait l'application de droits différenciés pour les étudiants étrangers non communautaires venant étudier en France de manière temporaire au titre de la mobilité internationale, sans s'y établir par la suite et donc sans contribuer au financement de l'enseignement supérieur via l'impôt.

¹³⁵ Voir annexe n°14 pour la part des étudiants étrangers hors UE dans chaque université.

L'application du critère fiscal devrait exclure les étudiants étrangers résidents en France, définis comme ayant le statut de résident de longue durée ou étant titulaire d'une carte de séjour temporaire et dépendant d'un foyer fiscal situé en France depuis au moins deux ans. Ces critères sont ceux qui permettent à un étudiant étranger de demander l'attribution d'une bourse sur critères sociaux.

Afin de n'inclure dans le dispositif que les étudiants qui séjournent en France de manière temporaire pour une partie de leurs études, les étudiants titulaires d'un baccalauréat français pourraient également bénéficier du même traitement que les ressortissants français, afin de ne pas porter atteinte à l'attractivité de l'enseignement français à l'étranger et de tenir compte du choix de ces étudiants et de leurs familles d'inscrire durablement leur parcours de formation dans l'enseignement français.

Seraient également exemptés du paiement de ces droits différenciés les étudiants extracommunautaires venant étudier en France dans le cadre d'un programme d'échange, afin de ne pas porter atteinte aux engagements internationaux de la France.

Une grande attention devrait être prêtée au montant des droits pour les doctorants, qui est un élément d'attractivité de la recherche française (les étudiants étrangers représentent 41 % des doctorants en France). Comme l'a proposé France Stratégie en 2015 dans son rapport *Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur*, les droits d'inscription pourraient rester à un niveau faible pour les doctorants dans une « logique d'attraction des étudiants les plus qualifiés » au service de la recherche française.

Enfin, la question des modalités de différenciation des droits d'inscription devrait être posée. Il conviendrait de décider si les nouveaux droits d'inscription seraient uniquement applicables aux nouveaux inscrits dans un cycle d'enseignement supérieur ou à l'ensemble des étudiants étrangers remplissant les critères. La première solution apparaîtrait préférable pour éviter de bouleverser les conditions d'études déjà entamées, surtout si l'augmentation des droits d'inscription s'avérait substantielle.

c) Une pratique déjà mise en œuvre dans certains établissements français

La différenciation du régime de droits d'inscription pour les étudiants étrangers est déjà pratiquée dans certains établissements d'enseignement supérieur public. Ainsi, dans les systèmes de droits modulés en fonction du revenu pratiqués à Sciences Po ou à l'université Paris-Dauphine, les étudiants étrangers non ressortissants de l'espace européen sont redevables de la tranche maximale du barème des droits d'inscription, à savoir 10 250 € en bachelor et 14 100 € en master à Sciences Po et 2 200 € en licence et 6 160 € en master à Paris-Dauphine. Par ailleurs, les récentes modifications des arrêtés relatifs aux droits d'inscription dans les écoles d'ingénieur hors programme 150 relevant notamment du ministère des armées¹³⁶, du ministère de l'agriculture ou du ministère de l'économie ont fixé des droits d'inscription plus

¹³⁶ Voir par exemple l'arrêté du 17 novembre 2017 fixant les droits de scolarité des élèves étrangers de l'École polytechnique et modifiant l'arrêté du 17 novembre 2016 fixant les règles relatives au concours d'admission de l'École polytechnique et l'arrêté du 29 juillet 2015 fixant le montant des droits de scolarité de l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace.

élevés pour les étudiants étrangers non communautaires. À titre d'exemple, les droits de scolarité des élèves étrangers dans les formations d'ingénieur de l'Institut Mines-Télécom sont fixés à 4 150 € pour les élèves étrangers depuis le 1er juillet 2016 alors qu'ils sont de 2 150 € ou 2 650 € pour les élèves français ou ressortissants de l'UE, de l'EEE ou de la Suisse¹³⁷.

Les droits de scolarité pour les élèves étrangers suivant les formations en vue d'un diplôme national de l'enseignement supérieur agricole sont fixés à 3 892 € pour 2017-2018, 4 086 € pour 2018-2019 et 4 290 € pour 2019-2020¹³⁸. Ce montant s'applique aux étudiants étrangers non ressortissant de l'UE, de l'EEE ou de la Confédération helvétique, qui ne sont ni membres de la famille d'un citoyen européen ni résidents de longue durée ni fiscalement domiciliés en France depuis au moins deux ans. Afin de tenir compte de la situation particulière des étudiants africains inscrits dans les formations d'ingénieur agronome des écoles du ministère de l'agriculture, bénéficient également d'un alignement de leurs droits de scolarité sur ceux des étudiants français les étudiants ressortissants d'un État susceptible de bénéficier des aides du fonds de solidarité prioritaire.

Quel que soit l'établissement d'enseignement supérieur public considéré, le montant des droits d'inscription différenciés ne couvre pas l'intégralité du coût de la formation des étudiants étrangers, dont une partie reste financée par d'autres types de ressources des établissements, principalement la subvention pour charges de service public.

3 - Le relèvement des droits d'inscription des étudiants étrangers

a) Des effets d'éviction difficiles à évaluer en amont

L'effet d'une hausse des droits d'inscription sur le nombre d'étudiants étrangers choisissant de venir étudier en France est difficile à évaluer. D'un côté, augmenter les droits d'inscription pourrait jouer comme un « signal-prix » à l'égard d'une partie du public étudiant concerné. En effet, les étudiants originaire d'Asie-Océanie, qui représentent 16 % des étudiants étrangers en France en 2016-2017, seraient très attachés au montant de droits d'inscription exigés pour une formation, reflet de la qualité de celle-ci selon eux. D'un autre côté, le niveau faible des droits d'inscription à l'université, où sont inscrits 71 % des étudiants étrangers en France, peut constituer un facteur d'attractivité de l'enseignement supérieur français. Des droits d'inscription plus élevés pourraient dissuader certains étudiants de venir étudier en France, soit en raison de moyens insuffisants pour prendre en charge ces coûts supplémentaires, soit parce qu'ils considéreraient le tarif comme non justifié au regard de l'offre de formation.

Les expériences étrangères offrent des enseignements contrastés sur les effets d'une différenciation des droits d'inscription sur les effectifs d'étudiants étrangers accueillis sur le territoire national.

¹³⁷ Arrêté du 19 février 2018 modifiant l'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'Institut Mines-Télécom.

¹³⁸ Arrêté du 25 juillet 2017 fixant le montant des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics pour les années universitaires 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020.

Les cas particuliers de la Suède, du Royaume Uni et du Danemark

Depuis le 1^{er} juillet 2011, la Suède a décidé de soumettre les étudiants étrangers non communautaires au paiement de droits d'inscription, alors même que son modèle d'enseignement supérieur repose sur la gratuité. Les universités ont obtenu la responsabilité de fixer le montant de ces droits, qui doivent permettre de couvrir le coût de la formation. À la suite de l'entrée en vigueur de ce nouveau dispositif, le nombre d'étudiants étrangers en mobilité entrante a connu une forte baisse, passant de 46 700 étudiants en 2010-2011 à 32 600 étudiants (niveau le plus bas) en 2013-2014, soit - 30,2 %. En 2016-2017, la Suède comptait 35 900 étudiants étrangers en mobilité entrante (dont 40 % en échange), soit une baisse de 23,1 % par rapport à 2010-2011.¹³⁹

À l'inverse le Royaume-Uni pratique la différenciation des droits d'inscription, couplée à une politique restrictive en matière de visas, et demeure le deuxième pays d'accueil d'étudiants étrangers dans le monde. Il a accueilli 428 724 étudiants en mobilité internationale en 2014, soit une hausse de 16,2 % par rapport à 2009 malgré un net recul en 2013, sans doute lié au durcissement des conditions d'accès pour les étudiants hors UE et à une forte augmentation des coûts d'études.¹⁴⁰ Les étudiants étrangers non ressortissants de l'UE paient en effet des droits d'inscription dont le montant doit permettre de couvrir la quasi-totalité du coût de leur formation.

Le Danemark a instauré des droits d'inscription différenciés pour les étudiants étrangers extra-communautaires en 2006, qui se sont traduits par une baisse des flux d'arrivée des étudiants extra-communautaires en mobilité indépendante de 35 % la première année, avant de revenir à leur niveau en 2011.

L'éventuel effet d'éviction lié à la modulation des droits en fonction de la nationalité revêt une importance stratégique pour l'attractivité de la France, sa diplomatie d'influence et son économie. En effet, le produit escompté d'une éventuelle augmentation des droits d'inscription pour les étudiants étrangers doit être comparé à l'apport de ces derniers à l'économie française, évalué à environ 1,7 Md€ selon une étude de Campus France réalisée avec BVA¹⁴¹. Ce montant représente la différence entre l'apport économique global des étudiants et de leurs proches sur le territoire français, durant le séjour d'étude, et le coût de leur accueil pour la France, incluant les coûts de formation et les aides directes et indirectes. Ce gain pour l'économie française pourrait être réduit si l'effet d'éviction associé à une hausse du montant des droits d'inscription était élevé. L'intérêt d'une mesure visant à la différenciation des droits pour les étudiants étrangers serait alors limité.

¹³⁹ Source : *Internationalisation of Swedish Higher Education and Research – A strategic Agenda*, Swedish Government Inquiries, 2018.

¹⁴⁰ Source : Campus France, *Les chiffres clés*, Février 2017.

¹⁴¹ Campus France, « Au-delà de l'influence : l'apport économique des étudiants étrangers en France », Les notes de Campus France n° 45, novembre 2014.

b) La différenciation des droits d'inscription pourrait permettre d'apporter entre 6 M€ et 554 M€ de financement complémentaire aux universités

La France compte 231 120 étudiants étrangers inscrits à l'université en 2016-2017. Dans le cadre des différentes hypothèses d'évolution des droits, 133 150¹⁴² d'entre eux seraient concernés, selon un mode de calcul qui, du fait de l'indisponibilité de certaines données, aboutit à une estimation trop haute par rapport à l'effectif réellement concerné¹⁴³.

Tableau n° 9 : effectifs d'étudiants étrangers maximum pris en compte dans les scénarios de différenciation des droits d'inscription

	Licence	Master	Doctorat	Ingénieur	Tous niveaux
<i>Nombre d'étudiants étrangers inscrits à l'université 2016-2017</i>	108 692	93 494	23 949	5 015	231 120
<i>dont UE</i>	20 469	15 827	4 807	302	41 405
<i>dont EEE et Suisse</i>	982	564	131	5	1 682
<i>dont pays conventions bilatérales</i>	439	338	147	3	926
Total étudiants extracommunautaires	86 802	76 765	18 864	4 705	187 107
<i>dont boursiers sur critères sociaux (critère résidence 2 ans)</i>	13 242	3 232	5	264	16 743
<i>dont boursiers du Gouvernement français</i>	1 105	4 501	2 155	142	7 903
<i>dont titulaires du baccalauréat français non boursiers</i>	16 778	9 234	1 566	984	29 311
Total étudiants étrangers concernés	55 677	59 798	15 138	3 315	133 150

Source : Cour des comptes à partir des données MESRI, SIES

Plusieurs scénarios d'augmentation des droits d'inscription à l'université pour les étudiants étrangers peuvent être envisagés. Des simulations des gains par rapport au produit actuel de droits d'inscription pour la population identifiée, à savoir 31,7 M€, ont été réalisées pour cinq hypothèses de calcul. Les simulations portent sur l'effectif total estimé des étudiants étrangers, soit 133 150 étudiants.

¹⁴² Cette estimation est très proche de celle mentionnée par l'IGAENR dans son rapport n° 2017-109 en date de mars 2018 : « Les droits de scolarité acquittés par les étudiants extra-communautaires dans les établissements d'enseignement supérieur français.

¹⁴³ Le périmètre d'application retenu pour les différentes hypothèses d'évolution des droits d'inscription porte sur les étudiants étrangers hors engagements internationaux, non ressortissants de l'UE, de l'EEE ou de la Confédération helvétique, non titulaires du baccalauréat français, non-résidents en France ou résidents de longue durée dans l'UE et non boursiers sur critères sociaux. Il n'a pas été possible, faute de données disponibles, de retirer de ce périmètre les étudiants étrangers conjoints, enfants ou partenaires d'un ressortissant de l'UE, de l'EEE ou de la Confédération helvétique, les étudiants en échange dans le cadre de convention et les résidents en France ou dans l'UE qui remplissent le critère de résidence de deux ans.

Hypothèses de calcul du gain potentiel d'une hausse des droits d'inscription pour les étudiants étrangers

La première hypothèse porte sur un doublement par rapport aux droits actuels. Il est décliné avec (1A) et sans (1B) application de cette mesure aux doctorants.

La deuxième hypothèse implique une augmentation des droits d'inscription à 600 € en licence, 1 200 € en master et 2 000 € pour le diplôme d'ingénieur. L'option 2A prévoit une augmentation des droits en doctorat à 2 000 € et l'option 2B un maintien des droits en doctorat à leur niveau actuel et une augmentation plus forte pour le diplôme d'ingénieur à 2 500 €.

La troisième hypothèse prévoit une augmentation forte des droits d'inscription, portés à 1 500 € en licence, 3 000 € en master et en doctorat pour l'option 3A et 4 000 € pour le diplôme d'ingénieur. Les droits en doctorat sont maintenus à leur niveau actuel dans l'option 3B.

La quatrième hypothèse porte sur une application de droits identiques à tous les niveaux, d'un montant de 2 000 €.

La cinquième hypothèse porte sur une augmentation très importante des droits d'inscription pour les étudiants étrangers, plus proche du coût réel des formations. Les droits seraient fixés à 6 000 € en licence, 10 000 € en master et 12 000 € pour le diplôme d'ingénieur et maintenus à leur niveau actuel en doctorat.¹⁴⁴

Le gain supplémentaire par rapport au produit actuel des droits irait de 6,3 M€ (doublement des droits et taux d'éviction de 40 %) à 945,8 M€ (droits portés à 6 000 € en licence et à 10 000 € en master, et taux d'éviction nul). Il paraît probable que le taux d'éviction soit élevé (jusqu'à 40 % dans l'hypothèse d'une forte hausse des droits), notamment compte tenu de l'origine géographique des étudiants étrangers, en majorité issus du continent africain. L'hypothèse d'un gain de 554,8 M€ dans le cas d'une hausse maximale des droits d'inscription apparaît donc plus recevable.

Tableau n° 10 : simulation du gain par rapport au produit actuel des droits d'inscriptions dans cinq scénarios de hausse des droits pour les étudiants étrangers

		Droits actuels	1A	1B	2A	2B	3A	3B	4	5
<i>Licence</i>		170 €	340 €	340 €	600 €	600 €	1 500 €	1 500 €	2 000 €	6 000 €
<i>Master</i>		243 €	486 €	486 €	1 200 €	1 200 €	3 000 €	3 000 €	2 000 €	10 000 €
<i>Doctorat</i>		380 €	760 €	380 €	1 500 €	380 €	3 000 €	380 €	2 000 €	380 €
<i>Ingénieur</i>		601 €	1 202 €	1 202 €	2 000 €	2 500 €	4 000 €	4 000 €	2 000 €	12 000 €
Gain / Produit actuel DI (M€)	Taux d'éviction nul		31.7	26.0	102.8	87.4	289.8	250.2	236.1	945.8
	Taux d'éviction 20 %		19.0	14.4	75.9	63.6	225.5	193.8	182.5	750.3
	Taux d'éviction 40 %		6.3	2.9	49.0	39.8	161.2	137.4	129.0	554.8

Source : Cour des comptes

¹⁴⁴ Un scénario de ce type était privilégié par France Stratégie dans son rapport *Investir dans l'internationalisation de l'enseignement supérieur* en janvier 2015.

c) Les coûts induits par l'accompagnement de la mise en œuvre de ce dispositif

Le MEAE dispose d'un système de bourses pour promouvoir l'accueil et la formation en France d'étudiants étrangers, au service de la stratégie d'attractivité de la France pour une diplomatie économique et d'influence forte.

La gestion des programmes de mobilité internationale relève des missions de Campus France¹⁴⁵. En 2016, le budget dévolu aux bourses correspondait à 58,5 M€ attribués à Campus France au titre des transferts sur le programme 185 « Diplomatie culturelle et d'influence » ; 64,4 M€ étaient prévus à ce titre en LFI 2017 et 67,8 M€ par le PLF 2018¹⁴⁶.

Les bourses du Gouvernement français sont le principal dispositif géré par Campus France. En 2016, près de 10 800 boursiers du Gouvernement français ont été accueillis, dont 7 903 inscrits à l'université, soit une dépense de plus de 50,7 M€¹⁴⁷. En 2017, ces boursiers étaient principalement inscrits en master (59,5 %) et en doctorat (29,2 %). 37 % d'entre eux étaient originaires d'Afrique et du Maghreb.

Le relèvement des droits d'inscription pour les étudiants extracommunautaires pourrait entraîner une augmentation significative du coût de ces bourses à deux titres. D'une part, les établissements reçoivent une compensation du fait des exonérations de droits dont bénéficient les étudiants boursiers, dont le montant pourrait fortement augmenter s'il était décidé de continuer à verser aux universités le montant intégral de droits exigibles des étudiants étrangers équivalent à cette exonération. D'autre part, il pourrait être décidé d'augmenter le nombre de boursiers du Gouvernement français afin de ne pas entraver l'accès des étudiants étrangers qui disposent de faibles revenus ou originaires de pays dont le niveau de développement économique reste limité.

Se poserait par ailleurs la question des services offerts aux étudiants étrangers en termes d'accompagnement et de qualité des formations proposées. Sans qu'il soit question de fléchage des recettes, une hausse éventuelle des droits d'inscription pour les étudiants étrangers devrait aller de pair avec une amélioration du service offert à ces étudiants.

**

Compte tenu du faible nombre d'étudiants concernés *in fine* après prise en compte des multiples facteurs d'exonération, une augmentation des droits d'inscription circonscrite aux seuls étudiants non européens, au motif notamment que ces derniers viennent faire des études en France de manière temporaire et ne contribueront donc pas à l'avenir au financement de l'enseignement supérieur via l'impôt, n'apporterait donc un financement complémentaire significatif que dans l'hypothèse d'une progression très importante des droits, tendant à les rapprocher du coût réel des formations, ce qui pourrait entraîner un fort effet d'éviction, diminuant d'autant le produit attendu d'une telle hausse.

¹⁴⁵ Campus France est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) institué par le décret du 30 décembre 2011, en application de la loi du 27 juillet 2010. Il est placé sous la tutelle conjointe des ministères de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) et de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI).

¹⁴⁶ Source : PLF 2018 – extrait du bleu budgétaire de la mission : Action extérieure de l'État – Programme 185 : Diplomatie culturelle et d'influence.

¹⁴⁷ Source : PLF 2018, Jaune enseignement supérieur et recherche.

C - Les hypothèses d'augmentation des droits en université

Les simulations présentées ci-dessous, permettant de déterminer les montants d'augmentation susceptibles de procurer certains niveaux de recettes supplémentaires, sont réalisées sur le fondement des hypothèses suivantes :

- il existe un besoin de financement de l'enseignement supérieur qui pourrait être, en tout ou partie, satisfait par la seule hausse des droits d'inscription, à l'exclusion d'autres sources de recettes éventuelles (subvention publique, formation continue, contrats de recherche, etc.) ;
- sans se prononcer sur le bien-fondé du niveau du besoin avancé, la Cour retient, pour ses simulations, la cible pivot de 432 M€ supplémentaires annuels telle que définie *supra* ;
- la modulation des droits suivant le revenu, sur le modèle mis en place à l'IEP de Paris et à l'université Paris-Dauphine, n'est pas retenue (voir chapitre I) ;
- les biais et limites méthodologiques sont détaillés en annexe n°11.

Toutefois, les droits d'inscription ne peuvent être considérés uniquement sous l'angle des ressources propres des établissements. Leur niveau participe en effet à l'équilibre d'autres circuits financiers, influe sur l'arbitrage des étudiants entre études et activité rémunérée et s'inscrit dans l'objectif d'égal accès à l'enseignement supérieur. La Cour a donc inscrit son analyse dans un cadre non exclusivement financier.

1 - Un prérequis : une indexation minimum des droits sur un référentiel économique

Afin d'éviter les phénomènes de « gel » des droits, pratiqués par le MESRI de 2015-2016 à 2017-2018 et qui ne paraissent pas réellement justifiés, et d'écartier un décrochage entre le montant annuel des droits d'inscription et celui de la CVEC, il convient, avant toute hausse significative des droits, de les indexer sur un référentiel économique. Cette mesure éviterait des pertes de recettes en termes réels pour les universités et garantirait une progression annuelle, modérée mais systématique, des recettes au titre des droits d'inscription.

Une option serait de s'appuyer sur un indice composite censé refléter le coût de la vie pour un étudiant. Les difficultés à estimer le budget moyen des étudiants, évoquées dans le chapitre I, soulignent les limites d'une telle option.

Le taux d'inflation apparaît en revanche comme une référence plus simple, lisible et prévisible, même si, dans un contexte d'inflation faible, une indexation sur l'indice des prix à la consommation procurera peu de financements complémentaires aux universités. Le gel des droits opérés à compter de la rentrée 2015-2016 et jusqu'en 2017-2018 n'a ainsi conduit qu'à une perte de recettes en termes réels de 5,7 M€.

Cette mesure présenterait néanmoins l'avantage d'éviter des pertes de recettes des établissements en termes réels et de garantir, pour les étudiants comme pour les établissements, une prévisibilité de la progression modérée des droits d'inscription chaque année. C'est le choix qui a été fait s'agissant de la nouvelle contribution de vie étudiante et de campus (CVEC), dont le montant, fixé à 90 €, est indexé chaque année universitaire sur l'indice des prix à la consommation hors tabac constaté par l'Insee pour la France pour l'année civile précédente.

2 - Le cadre général d'une hausse plus significative des droits

a) Un rendement financier lié à la répartition des étudiants selon les cycles de formation

En 2018-2019, le montant des droits d'inscription à percevoir par les universités, en application des valeurs définies par l'arrêté interministériel du 21 août 2018, est estimé à 342,2 M€¹⁴⁸.

Tableau n° 11 : montant estimé des droits d'inscription et recettes des établissements du programme 150 (hors cursus d'ingénieurs) en 2018-2019

<i>En €</i>	Effectif estimé par cycle et diplôme	Montant des droits	Produit
<i>Cursus licence</i>	1 034 315		181 640 063
<i>dont licences générales</i>	951 558	170	161 764 860
<i>dont Santé</i>	74 488	170	12 662 960
<i>dont orthophoniste</i>	3 479	539	1 875 181
<i>dont orthoptiste</i>	1 299	330	428 670
<i>dont audiprothésiste</i>	530	466	246 980
<i>dont ergothérapeute</i>	1 351	1 884 ¹⁴⁹	2 545 284
<i>dont psychomotricien</i>	1 608	1 316	2 116 128
<i>Cursus master</i>	565 059		137 309 337
<i>Master et autres diplômes</i>	391 775	243	95 201 325
<i>Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)</i>	173 284	243	42 108 012
<i>Cursus doctorat</i>	60 654		23 300 098
<i>Doctorats</i>	58 596	380	22 266 480
<i>Autres diplômes de médecine-pharma-odonto (3e cycle)</i>	2 059	502	1 033 618
Total	1 660 028		342 249 498

Source : Cour des comptes, d'après données MESRI

¹⁴⁸ Ce montant représente le total théorique à percevoir par les universités au regard des effectifs prévisionnels d'étudiants et des montants unitaires de droits fixés par arrêté. Il agrège les montants réellement versés par les étudiants au titre des droits et le montant de compensation versé par l'État au titre de l'exonération pour les boursiers, en admettant que la compensation continue de s'effectuer à hauteur de 100% de l'exonération, comme c'est le cas actuellement (cf. annexe n° 9).

¹⁴⁹ L'arrêté du 21 août 2018 ne définit pas le montant des droits pour les formations d'ergothérapeute. Le montant retenu ici pour les besoins du calcul est issu d'un document du MESRI faisant état d'un coût moyen de 1 900 €, desquels sont retirés les 16 € du FSDIE transférés vers la CVEC.

En 2017-2018, la majorité des étudiants des universités (61,5 %) étaient inscrits dans le cycle licence, contre 34,95 % en master et 3,5 % en doctorat¹⁵⁰. Pour l'avenir, les projections démographiques établissent que l'université (hors IUT) compterait 179 111 étudiants supplémentaires (doubles inscriptions des étudiants de CPGE comprises) entre 2016 et 2026, soit une hausse de 11,8 %. La hausse générale serait plus accentuée pour le cursus master (+ 13,1 %) que pour le cursus licence (+12,7 %), alors que l'effectif de doctorants reculerait de 14 % entre 2018 et 2026. En 2026, les effectifs du cycle licence représenteraient 57,17 % des étudiants des universités, ceux de master 39,76 % et le doctorat 3,07 %.

Il résulte de cette répartition que même si les droits acquittés en licence sont les plus faibles, c'est ce cycle qui produit, par effet de masse, le plus fort rendement.

b) Une structure des recettes affectant les scénarios de relèvement des droits

De manière générale, compte tenu du montant très modeste des droits d'inscription en valeur absolue et en part des ressources des établissements, un relèvement des droits ne saurait produire un effet significatif sur les recettes que s'il est accentué.

Sur la base des effectifs et du montant de recettes estimé en 2018-2019, une hausse de 10 % appliquée à tous les cycles n'apporterait que 34,2 M€ de recettes supplémentaires par rapport à la situation prévisionnelle en 2018-2019. Une telle mesure aurait peu d'effet structurant sur le financement des quelques 70 universités françaises. Un relèvement des droits de 30 % appliqué à tous les cycles procurerait 102,6 M€ de recettes supplémentaires, résultat éloigné de la cible retenue de 432 M€.

À l'autre extrémité du spectre, l'objectif d'atteindre une recette annuelle supplémentaire de 1 Md€ par rapport au montant estimé en 2018-2019 serait obtenu en portant les droits à 730 € en licence générale, à 887 € en master et à 1 380 € en doctorat.

Par ailleurs, le fait d'exempter de la hausse des droits les étudiants d'un cycle d'études impliquerait de relever plus fortement les droits des autres cycles. Une recette supplémentaire de 432 M€ en 2018-2019 n'incluant pas le cycle licence nécessiterait de porter par exemple les droits du cycle master à 965 € (+297 %) et ceux du cycle doctoral à 781 € (+105 %). L'inclusion des droits du cycle licence permettrait d'atténuer la progression du niveau en master et en doctorat : la cible théorique de 432 M€ pourrait être approchée en portant les droits à 392 € en licence générale, à 573 € en master et à 678 € en doctorat.

¹⁵⁰ RERS 2018, fiche 6.4 « Les étudiants en université ».

Tableau n° 12 : simulations simplifiées de hausse des droits au regard de cibles prédéfinies (pour 2018-2019, en €)

	Niveau estimé des droits et des produits	Cible 432 M€ sans le cycle licence	Cible 432 M€ avec le cycle licence	Cible 1 Md€ avec le cycle licence
Licence	170	170	392	730
Master	243	965	573	887
Doctorat	380	781	678	1 380
Recette totale	342 249 498	774 293 553	774 325 172	1 342 461 065
<i>Recette supplémentaire</i>	-	+ 432 044 055	+ 432 075 674	+ 1 000 211 567

Source : Cour des comptes, d'après données MESRI. Les montants cibles sont approchés (cf. annexe n° 11).

Dans la configuration actuelle des recettes des universités, un relèvement modéré des droits n'aurait pas d'impact significatif sur leur situation financière. Si le levier des droits était utilisé seul, les objectifs financiers ambitieux formulés par le monde académique ne pourraient être atteints qu'à condition d'accroître de manière très substantielle et inédite le niveau des droits.

3 - Une augmentation à moduler selon les cycles d'études

a) Une modalité autorisant plusieurs variantes

L'hypothèse la plus structurante consiste à moduler la hausse des droits d'inscription en fonction du cycle d'études, en faisant porter l'augmentation en priorité sur les cycles master et ingénieur. Cette modalité ferait du premier cycle (licence, IUT, etc.) le « socle » de base de l'enseignement supérieur, pour lequel les droits d'inscription resteraient symboliques, comme c'est le cas aujourd'hui. Elle resterait conforme au principe d'égal accès à l'enseignement supérieur et serait cohérente avec l'objectif fixé par la STRANES d'atteindre 60 % de diplômés de l'enseignement supérieur dans une classe d'âge.

La préservation du niveau des droits en licence s'inscrirait dans la continuité de la pratique actuelle : les montants exigibles en cycle master sont aujourd'hui 39,13 % plus élevés que ceux du cycle licence, et ceux du cycle doctoral 52,8 % plus élevés que ceux du cycle master. Ce type de modulation se justifierait également par l'écart de rendement entre le diplôme de licence et le diplôme de niveau master ou ingénieur, en termes d'insertion professionnelle et de rémunération.

Dans cette hypothèse, les droits de niveau licence pourraient soit être maintenus à leur niveau actuel, soit augmentés dans une proportion moins importante que ceux des autres cycles. Toute réflexion sur les droits d'inscription des premiers cycles devrait également intégrer le cas spécifique des CPGE et des BTS.

Plusieurs variantes permettent ainsi d'atteindre la cible pivot de 432 M€ sur la base d'une hausse modulée selon les cycles :

- si les droits du cycle licence sont maintenus à leur niveau actuel, il serait nécessaire de porter ceux du cycle master à 965 € et ceux du cycle doctoral à 781 € (scénario n° 1 ci-dessous). Cette modalité ferait porter au cycle master la charge essentielle du

financement additionnel des universités. Il en résulterait une forte hausse des montants unitaires (+297 % par rapport aux droits 2018-2019), concernant plus de 565 000 étudiants, qui représenterait une rupture forte par rapport aux pratiques antérieures. Dans cette hypothèse, 70,4 % du financement des universités au titre des droits d'inscription seraient apportés par le master, 23,4 % par le cycle licence et 6,1 % par les doctorants ;

- l'intégration du cycle licence permettrait, là encore, d'atténuer l'écart entre les cycles : un scénario portant les droits de la licence à 295 € limiterait les droits à 740 € en master et à 763 € en doctorat (scénario n° 2). Le même produit financier pourrait être obtenu en protégeant davantage le master, avec des droits annuels fixés à 392 € en licence générale, à 573 € en cycle master et à 678 € en cycle doctoral (scénario n° 3).

Tableau n° 13 : simulations simplifiées d'une hausse modulée des droits pour un produit financier de 432 M€ en 2018-2019 (en €)

<i>Cycle</i>	Niveau estimé actuel	Scénario n°1	Scénario n°2	Scénario n°3
<i>Licence</i>	170	170	295	392
<i>Master</i>	243	965	740	573
<i>Doctorat</i>	380	781	763	678
Recette totale	342 249 498	774 293 553	774 319 238	770 325 172
Recette supplémentaire	-	+ 432 044 055	+ 432 069 740	+ 432 075 674

Source : Cour des comptes, d'après données MESRI. Le montant cible de 432 M€ est approché (cf. annexe n° 11).

b) Un effet de la CVEC à intégrer dans le coût total de l'inscription

Depuis la rentrée 2018, les frais à consentir en vue d'une inscription dans un établissement d'enseignement supérieur sont l'addition de deux enveloppes distinctes : l'une au titre des droits fixés par un arrêté national et l'autre au titre de la CVEC.

La création de la CVEC ayant représenté un gain financier net pour les étudiants de plus de 20 ans, les hausses de droits envisagées dans les simulations ci-dessus sont susceptibles d'être compensées par les économies réalisées au titre de la suppression de la cotisation de sécurité sociale étudiante.

Dans les cycles master et doctorat, la prise en compte de l'effet de la CVEC contribue à atténuer l'effet de hausse résultant des scénarios de hausse des droits. Dans le cycle licence, la prise en compte de ces économies fait apparaître un gain net par rapport à la situation en 2017-2018 : le gain financier s'élève à 146,10 € dans le scénario n° 1 (qui correspond à la situation actuelle pour la licence), et il s'élèverait à 21,10 € en cas d'application du scénario n° 2.

**Tableau n° 14 : simulation de l'évolution du coût moyen total de l'inscription
tenant compte de la CVEC (en €)**

Cycle universitaire	Coût moyen de l'inscription en 2017-2018	Gains ou pertes au titre du scénario 1			Gains ou pertes au titre du scénario 2			
			Montants acquittés	Ecart (a)-(b)	Montants acquittés	Ecart (a)-c		
Licence	Droits de scolarité	184,00	Droits	170		Droits	295	
	Sécurité sociale	217,00	CVEC	90		CVEC	90	
	Médecine préventive	5,10						
	<i>Total</i>	<i>406,10</i>	<i>Total</i>	<i>260</i>	<i>146,10</i>	<i>Total</i>	<i>385</i>	<i>21,10</i>
Master	Droits de scolarité	256,00	Droits	965		Droits	740	
	Sécurité sociale	217,00	CVEC	90		CVEC	90	
	Médecine préventive	5,10						
	<i>Total</i>	<i>478,10</i>	<i>Total</i>	<i>1 055</i>	<i>-576,90</i>	<i>Total</i>	<i>830</i>	<i>-351,90</i>
Doctorat	Droits de scolarité	391,00	Droits	781		Droits	763	
	Sécurité sociale	217,00	CVEC	90		CVEC	90	
	Médecine préventive	5,10						
	<i>Total</i>	<i>613,10</i>	<i>Total</i>	<i>871</i>	<i>-257,90</i>	<i>Total</i>	<i>853</i>	<i>-239,90</i>

Source : calcul Cour des comptes

c) Des paramètres financiers supplémentaires à préciser

L'application d'un scénario consistant à concentrer les hausses de droits sur les cycles master et doctorat nécessiterait de mieux définir plusieurs types de variables financières.

D'une part, une atténuation de la charge financière reposant sur le cycle master pourrait être opérée sous forme d'une modulation des droits selon les disciplines, dans le cadre d'une autonomie accordée aux établissements (cf. *infra*). Dans cette hypothèse, le niveau de 965 € de droits d'inscription en master (scénario n° 1 ci-dessus) représenterait un plafond de financement, modulable à la baisse. Cette hypothèse reviendrait cependant à reconsidérer la cible globale de financement visée initialement.

D'autre part, une hypothèse de modulation des droits selon les cycles devrait inclure les élèves ingénieurs relevant des universités et des écoles sous tutelle du MESRI, le titre d'ingénieur correspondant en effet au grade de master.

En 2018-2019, les 29 084 élèves inscrits en formations d'ingénieur en université acquittent des droits d'inscription annuels d'un montant de 601 €. L'application du scénario n° 1 devrait conduire à relever les droits de ces formations, par souci de cohérence entre étudiants du même cycle. Une hausse à hauteur de celle envisagée pour les autres spécialités de master (965 €) procurerait 10,6 M€ de recettes supplémentaires aux universités. Un relèvement supplémentaire pourrait être fixé en référence aux droits acquittés dans d'autres formations d'ingénieur publiques : un montant de droits fixé par exemple à 1 500 € produirait 26,1 M€ de recettes supplémentaires.

De même, d'autres élèves ingénieurs sont inscrits dans des établissements relevant du MESRI et acquittent un montant de droits identique à ceux inscrits en université. La question du relèvement de leurs droits se poserait également et serait susceptible de procurer des recettes supplémentaires pour les établissements.

Enfin, concernant le cycle doctoral, l'objectif financier associé à une augmentation des droits d'inscription ne doit pas conduire à remettre en cause l'évolution générale du statut des doctorants, à savoir celui de jeunes chercheurs acquérant une première expérience professionnelle, auquel des financements publics sont associés, que ce soit sous forme de contrats doctoraux dits « ministériels »¹⁵¹ ou de bourses accordées par divers financeurs, notamment publics (universités, organismes de recherche, conventions CIFRE – « conventions industrielles de formation par la recherche », collectivités territoriales, etc.).

Dans cette optique, le scénario n° 1 augmenterait les droits d'inscription du cycle doctoral (60 654 étudiants en 2018-2019) à 781 €, tout en les maintenant à un niveau inférieur à celui du cycle master, ce qui représente une rupture par rapport à la structure des droits actuels dans lesquels les droits en doctorat sont supérieurs à ceux du master.

4 - Les conséquences budgétaires pour l'État

Les simulations de hausse des droits présentées ci-dessus sont fondées sur l'hypothèse d'un maintien du niveau de la subvention publique. En effet, une augmentation des droits ne permettrait de dégager des recettes supplémentaires au profit des universités qu'à cette condition.

L'observation des expériences internationales montre cependant que la logique de financement assignée aux droits conduit souvent à une rupture. En Angleterre, l'augmentation des droits d'inscription a ainsi été suivie par une baisse du financement public dans l'enseignement supérieur (voir I du présent chapitre).

Or, selon certaines études¹⁵², l'augmentation des droits d'inscription, pour ne pas avoir d'effet sur l'accès à l'enseignement supérieur et sur les inégalités entre étudiants, doit s'accompagner d'instruments de soutien au revenu étudiant, bourses ou prêts à remboursement contingent. En revanche, la substitution du financement privé issu des droits d'inscription au financement public, augmente le risque des inégalités d'accès à l'enseignement supérieur.

L'augmentation des droits ne se limite pas aux effets sur les recettes des universités et sur le budget étudiant. Elle s'avérerait également coûteuse pour l'État : des niveaux de droits plus élevés augmenteraient le « manque à gagner » des universités lié aux 40 % d'étudiants boursiers sur critères sociaux inscrits en 2016-2017¹⁵³ et accroîtraient le montant de la compensation à verser par l'État.

Selon les cibles de financement présentées *supra*, le surcoût annuel pour l'État lié à la compensation intégrale des exonérations est estimé entre 309 M€ et 537 M€. Dans ces conditions, le « gain net » pour les finances publiques (ressources supplémentaires générées pour les établissements – coût budgétaire de la compensation intégrale) serait ramené à 122 M€

¹⁵¹ Les règles relatives à ces contrats ont été fixées dans le décret n° 2009-464 du 23 avril 2009 relatif aux doctorants contractuels des établissements publics d'enseignement supérieur ou de recherche, modifié par le décret n° 2016-1173 du 29 août 2016 et complété par l'arrêté du 29 août 2016 fixant le montant de la rémunération du doctorant contractuel (la rémunération mensuelle minimale des doctorants contractuels est de 1 758 € brut, si le doctorant consacre la totalité de son temps de travail aux activités de recherche destinées à la préparation du doctorat).

¹⁵² Vincent Carpentier, *Public-Private Substitution in Higher Education : Has Cost-Sharing Gone Too Far ?* Higher Education Quarterly, Volume 66, N°4, Octobre 2012.

¹⁵³ Source : RERS 2018, fiche 10.7.

dans l'hypothèse d'une recette supplémentaire de 432 M€, et à 463 M€ dans le scénario d'une recettes supplémentaire de 1 Md€, sauf à considérer que le surcroît de recettes reçu par les établissements conduise à supprimer, en tout ou partie, le mécanisme de compensation des exonérations de droits, comme ce sera le cas à partir de l'année 2018-2019 pour les écoles centrales (cf. *supra*).

**Tableau n° 15 : montant du gain net selon les hypothèses de hausse des droits
(pour 2018-2019, en €)**

	Prévisions 2018-2019	Cible de recettes supplémentaire : 432 M€	Cible de recettes supplémentaires : 1 Md€
<i>Licence</i>	170	170	730
<i>Master</i>	243	965	887
<i>Doctorat</i>	380	781	1 380
<i>Estimation recette totale établissements</i>	342 249 498	774 293 563	1 342 461 065
<i>Montant de recette supplémentaire pour les universités (a)</i>	-	432 044 055	1 000 211 567
<i>Montant de la compensation des exonérations par l'État (b)</i>	136 899 799	309 717 425	536 984 426
<i>Gain net (a)-(b)</i>		122 326 630	463 227 141

Source : calculs Cour des comptes, d'après données MESRI

5 - La nécessaire clarification du cadre juridique

L'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 dispose que « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

Le Conseil constitutionnel a affirmé qu'il existe une « exigence constitutionnelle d'égal accès à l'instruction » (Cons. const. 11 juill. 2001, n° 2001-450 DC) et à la formation professionnelle (Cons. const., 16 mars 2006, n° 2006-533 DC), mais ne s'est pas prononcé sur la gratuité de l'enseignement supérieur.

Si le principe de gratuité est explicitement affirmé pour l'enseignement primaire et secondaire par les articles L. 132-1 et L. 132-2 du code de l'éducation, ce n'est pas le cas pour l'enseignement supérieur. La base légale pour la fixation des droits d'inscription est l'article 48 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951, qui dispose que « *Seront fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre du budget (...) Les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État (...)* ».

Le juge administratif ne s'est jamais prononcé sur la conformité au principe de gratuité des arrêtés ministériels fixant le tarif des droits d'inscription. La seule occasion qui a été donnée au Conseil d'État de se prononcer a donné lieu à la décision CE, 28 janvier 1972, Conseil transitoire de la faculté des lettres et des sciences humaines de Paris (n° 79200). Le Conseil a fait alors usage du principe de la loi écran¹⁵⁴, refusant d'examiner à l'encontre d'un arrêté fixant les droits, pris sur le fondement de l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951, le moyen tiré de la méconnaissance du principe de gratuité de l'enseignement posé par le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946.

Un niveau élevé de droits pourrait apparaître comme un obstacle à l'objectif d'égal accès à l'enseignement supérieur. Un arrêté pris sur la base de l'article 48 de la loi du 24 mai 1951, qui procéderait à une hausse importante, pourrait donc donner lieu à la contestation de la constitutionnalité de cette disposition législative via une question prioritaire de constitutionnalité.

Afin qu'une augmentation éventuelle des droits soit compatible avec les principes de gratuité et d'égal accès à l'enseignement supérieur, la doctrine considère que les droits doivent être limités dans leur montant et que des étudiants ne doivent pas pouvoir être écartés de l'enseignement public par des considérations financières¹⁵⁵. Il pourrait être considéré que les augmentations fondées sur une modulation entre les cycles, pour élevées qu'elles soient, maintiendraient cependant les droits à un niveau très inférieur à celui des dépenses par étudiant. Dans le scénario n°1, des droits fixés à 965 € en cycle master représenteraient 9,4 % de la dépense moyenne par étudiant (estimée à 10 210 € en 2016), et des droits fixés à 781 € en doctorat représenteraient 7,6 % de la dépense moyenne ; les droits du cycle licence seraient maintenus à leur niveau actuel, ne constituant ainsi pas un obstacle à l'accès en licence.

L'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951 ne s'inscrit pas dans la répartition entre domaine législatif et domaine réglementaire issue des articles 34 et 37 de la Constitution du 9 octobre 1958. Il ne dit rien de la nature juridique des droits d'inscription (taxe ou redevance), alors que celle-ci aurait des conséquences sur le niveau de texte nécessaire si une modification de la base légale pour la fixation des droits d'inscription venait à être opérée.

La modification des modalités de fixation des droits d'inscription viendrait remettre en cause la base légale constituée par l'article 48 de la loi de finances du 24 mai 1951. Un nouveau texte serait nécessaire pour régler les modalités de fixation des droits d'inscription pour les formations préparant à des diplômes nationaux. Se poserait alors la question de la nature juridique des droits, afin de déterminer le niveau de texte dont ils ressortissent. Cette nature n'est pas déterminée aujourd'hui, ni le juge ni le législateur ne s'étant prononcés sur ce point.

¹⁵⁴ Enoncé dans l'arrêt CE, Sect., 6 novembre 1936, *Arrighi*, le principe de la loi écran signifie que, n'étant pas compétent pour contrôler la conformité d'une loi à la Constitution, le Conseil d'État refuse de vérifier la constitutionnalité des actes réglementaires d'application de cette loi, la loi faisant « écran » entre l'acte réglementaire et la Constitution.

¹⁵⁵ Voir les conclusions de Mme Nicole Questiaux, commissaire du Gouvernement, dans le cadre de l'affaire *Conseil transitoire des facultés des lettres et des sciences humaines de Paris*, 28 janvier 1972 ; article de l'*AJDA* « Droits d'inscription et redevances universitaires », 20 septembre 1988.

Taxe, redevance : les implications

Le caractère de redevance implique une proportionnalité entre le prix payé par l'utilisateur du service public, l'utilisation et le coût du service rendu. Comme l'a énoncé le Conseil d'État dans CE, Ass., 16 juillet 2007, Syndicat national de défense de l'exercice libéral de la médecine à l'hôpital, « une redevance pour service rendu doit essentiellement trouver une contrepartie directe dans la prestation fournie par le service »¹⁵⁶.

Les droits d'inscription étant dus par les étudiants à la suite de leur inscription dans l'enseignement supérieur, on pourrait considérer qu'ils sont la contrepartie du choix des étudiants de devenir usagers du service public de l'enseignement supérieur. Toutefois, l'enseignement supérieur ne constitue pas un service public facultatif, il s'agit d'un service public ouvert à tous dont la fourniture par l'État est obligatoire, même si tous les citoyens n'en font pas usage. De plus, les droits d'inscription ne constituent pas une contrepartie directe de la prestation fournie par les établissements d'enseignement supérieur. En effet, la fixation de leur montant ne tient pas compte du coût des formations dispensées et leur produit n'est pas affecté à des opérations de formation, dont les droits seraient la contrepartie.

Néanmoins l'autorité compétente pour la fixation des droits d'inscription pourrait décider de les qualifier de redevance à l'occasion d'une évolution du cadre légal des droits. Cette évolution emporterait des conséquences concernant le niveau de texte nécessaire pour établir la redevance (à savoir un décret en Conseil d'État¹⁵⁷) et les modalités de fixation du niveau des droits, qui devrait être lié à la prestation fournie par les universités aux étudiants-usagers.

Les droits d'inscription pourraient à l'inverse être considérés comme une taxe, en raison de leur caractère obligatoire et de l'absence de proportion entre leur montant, le coût du service et son utilisation. Les droits d'inscription seraient alors de nature fiscale, leur fixation relevant du domaine de la loi en application de l'article 34 de la Constitution du 9 octobre 1958 qui dispose que « La loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature ». La contribution de vie étudiante et de campus créée par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants est ainsi une taxe.

Au total, une augmentation des droits d'inscription universitaires impliquerait de renforcer la solidité du cadre juridique actuel, qui souffre des incertitudes sur la nature des droits.

¹⁵⁶ Le Conseil d'État reformule ainsi la définition des redevances pour services rendus, à savoir « toute redevance demandée à des usagers en vue de couvrir les charges d'un service public déterminé ou les frais d'établissement et d'entretien d'un ouvrage public, et qui trouve sa contrepartie dans les prestations fournies par le service ou dans l'utilisation de l'ouvrage » (CE, Ass., 21 nov. 1958, *Syndicat national des transporteurs aériens*).

¹⁵⁷ En ce qui concerne les redevances, l'article 4 de la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances du 1er août 2011 dispose que « La rémunération de services rendus par l'État peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'État pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée. ». La création de la redevance doit donc être assurée par un décret en Conseil d'État ratifié dans la plus prochaine loi de finances, le décret pouvant renvoyer à un arrêté la fixation du montant de cette redevance.

6 - Des conséquences possibles sur la réussite dans les études et les choix de métiers

Les travaux en économie de l'éducation ne permettent pas de tirer des conclusions nettes sur la sensibilité de la demande d'éducation au prix¹⁵⁸. Une augmentation des droits constituerait à tout le moins un prélèvement financier supplémentaire sur les étudiants ou leur famille, susceptible de modifier leur comportement en matière de choix d'orientation, d'activité rémunérée, de réussite aux examens ou d'orientation professionnelle.

a) Un recours accru à l'emploi étudiant pesant sur les chances de réussite universitaire

Une hausse des droits d'inscription augmenterait le besoin de financement des études, qui serait susceptible de se traduire par un recours accru des étudiants à une activité rémunérée. Selon sa nature et son intensité, l'activité rémunérée peut empiéter sur le temps des études de façon plus ou moins intense et représenter un risque pour la réussite aux examens.

En 2016, 46 % des étudiants déclaraient exercer une activité rémunérée (toutes durées confondues) pendant l'année universitaire. Depuis 20 ans, la part des sortants de l'enseignement supérieur qui disent avoir travaillé au moins 8 heures par semaine et tout au long de l'année scolaire a augmenté : elle est passée de 13 % pour la génération 1992 à 14 % pour celle de 1998, puis à 21 % pour celle sortie en 2004 et s'est stabilisée à ce niveau pour la génération 2010¹⁵⁹.

En 2015, les étudiants en licence et en master qui exerçaient une activité « très concurrente des études »¹⁶⁰ consacraient par semaine 7 heures de moins aux cours et 4 heures de moins au travail personnel que les étudiants qui n'exerçaient aucune activité. 13 % des étudiants en licence et 21 % des étudiants en master déclaraient ne pas pouvoir assister à certains cours, mais c'était le cas pour 50 % des étudiants en licence et 49 % des étudiants en master exerçant une activité « très concurrente des études »¹⁶¹.

S'ils ne travaillaient pas, les étudiants salariés auraient « une probabilité plus élevée de 43 points de réussir leur année »¹⁶². Ce « risque scolaire » est dépendant du nombre d'heures travaillées : « travailler plus de 16 heures par semaine a un effet très significativement négatif (en moyenne de près de - 49 points) sur la probabilité d'obtenir son diplôme. En revanche, l'effet du travail salarié est réduit de moitié et peu significatif lorsque l'étudiant travaille moins de 16 heures par semaine. »

Au total, une augmentation des droits d'inscription pourrait contraindre davantage d'étudiants à exercer une activité rémunérée ou conduire ceux qui travaillent déjà à augmenter leur durée d'activité. Dans les deux cas, l'activité supplémentaire contribuerait à réduire les chances de réussite scolaire, notamment celles des étudiants aux origines les plus modestes, en contradiction avec l'objectif affiché par la loi du 8 mars 2018 d'améliorer la réussite étudiante.

¹⁵⁸ Voir également sur ce point le rapport de la Commission européenne : « *Do changes in cost-sharing have an impact on the behaviour of students and higher education institutions ?* », mai 2014.

¹⁵⁹ CEREQ Essentiels, « Le travail salarié des étudiants en France », in « 20 ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions », 2018, p.117.

¹⁶⁰ Selon la définition donnée par l'Observatoire de la vie étudiante.

¹⁶¹ OVE Infos n°30, « L'activité rémunérée des étudiants, Une diversité de situations aux effets contrastés », avril 2015.

¹⁶² Source : INSEE, Magali Beffy, Denis Fougère, Arnaud Maurel, « L'impact du travail salarié des étudiants sur la réussite et la poursuite des études universitaires », *Economie et statistiques* n° 422, 2009, p. 42.

b) Des choix scolaires et professionnels liés aux modes de financement des études

Les conditions financières dans lesquelles sont réalisées les études ont des effets directs sur le type d'études et leur durée.

D'une part, il peut exister une aversion des étudiants à la dette, qui influence l'accès aux études, le choix des études et celui d'un métier. Des travaux de recherche ont ainsi montré que l'introduction de frais d'inscription dans certains Länder d'Allemagne, à partir de 2007, avait entraîné, au moins à court terme, une distorsion des choix des étudiants entre les filières universitaires générales et les filières professionnelles, les étudiants se tournant davantage vers cette deuxième option à la suite de l'augmentation des frais d'inscription¹⁶³, option moins accessible en France.

À l'inverse, la perception d'une bourse a un effet positif non seulement sur l'accès aux études supérieures, mais également sur la décision de poursuivre des études à plus long terme à l'université¹⁶⁴. L'attribution d'une aide annuelle de 1 500 € (en plus de l'accès gratuit à l'université) accroît la probabilité de s'inscrire ou de se réinscrire à l'université de deux à cinq points de pourcentage, par rapport aux élèves dont les frais de scolarité sont gratuits mais qui ne bénéficient pas de cette aide supplémentaire. L'attribution d'une bourse a également des effets positifs sur la décision de se réinscrire à l'université un an plus tard et, pour les élèves de master, sur la probabilité d'obtenir un diplôme au bout de deux ans (la probabilité d'obtenir le diplôme de Master étant plus élevée de 5 points de pourcentage).

Par ailleurs, une expérience réalisée sur les étudiants d'une université américaine a montré que la dette étudiante modifie les choix de carrières au profit d'emplois rémunérateurs et au détriment d'emplois d'intérêt public, moins rémunérateurs¹⁶⁵.

IV - Des enjeux structurants à prendre en compte

Quelle que soit l'évolution envisagée, la réflexion sur les droits d'inscription ne se réduit pas aux modalités d'accroissement des ressources propres des universités. Elle renvoie à des enjeux structurants pour l'enseignement supérieur, tels que les parcours des étudiants, le niveau de l'offre d'enseignement ou la qualité des services offerts par les établissements.

A - Les modalités d'accompagnement financier des étudiants

L'augmentation des droits d'inscription peut, selon certaines études, n'avoir que peu ou pas d'effet sur l'accès à l'enseignement supérieur si elle s'accompagne d'instruments de soutien au revenu étudiant, bourses ou prêts à remboursement contingent.

¹⁶³ Hans Dietrich et Hans-Dieter Gerner, « *The Effects of Tuition Fees on the Decision for Higher Education : Evidence from a German Policy Experiment* », 2012, *Economics Bulletin*, vol. 32, n° 3, p.2407-2413.

¹⁶⁴ Voir « *Improving College Access and Success for Low-Income Students: Evidence from a Large Need-based Grant Program* » de Gabrielle Fack et Julien Grenet. PSE Working Papers n° 2013-33. 2013.

¹⁶⁵ Erica Field, « *Educational Debt Burden and Career Choice : Evidence from a Financial Aid Experiment at NYU Law School* », 2009, *American Economic Journal : Applied Economics*, vol. 1, n° 1, p.1-21.

a) *Le système des bourses*

En France, le niveau des droits n'a aucune incidence sur la situation financière des étudiants boursiers sur critères sociaux, dans la mesure où ils en sont exonérés (ce qui est le cas de 40 % des étudiants en université). Pour ces étudiants, une hausse des droits n'appellerait donc pas une revalorisation des bourses à titre de compensation ; elle renforcerait au contraire l'avantage financier procuré par l'exonération.

En revanche, la hausse des droits pourrait être accompagnée par une extension du nombre d'étudiants exonérés. Pour limiter le coût de cette mesure, la réinstauration d'un « échelon zéro » des bourses permettrait aux étudiants concernés d'être exonérés sans ouvrir droit à une aide financière complémentaire.

Cependant, si une telle mesure ne conduirait pas à augmenter le budget des aides directes aux étudiants (programme 231), elle aurait pour conséquence un accroissement du niveau de la compensation pour l'État au titre des exonérations de droits, imputée sur le programme 150. Selon les hypothèses retenues en termes de nombre d'étudiants entrant dans le nouvel échelon 0, le coût supplémentaire de compensation pour l'État s'élèverait chaque année, dans le cas du scénario n°1 défini *supra*, à 19 M€ (pour 50 000 étudiants supplémentaires exonérés), 31 M€ (pour 80 000 étudiants exonérés) ou 38 M€ (pour 100 000 étudiants exonérés)¹⁶⁶.

Implications d'une augmentation du nombre d'étudiants éligibles aux bourses sur critères sociaux

Si les pouvoirs publics souhaitent, au-delà de la création d'un échelon 0, augmenter le nombre d'étudiants éligibles au dispositif actuel des bourses sur critères sociaux dont tous les échelons sont rémunérateurs¹⁶⁷, le niveau des dépenses budgétaires du programme 231 augmenterait dans les proportions suivantes¹⁶⁸ :

- pour 50 000 étudiants entrant dans le dispositif, la dépense annuelle supplémentaire par rapport au coût total prévisionnel des bourses sur critères sociaux en 2018-2019 s'élèverait à 140,2 M€ ;
- pour 80 000 étudiants entrants, la dépense annuelle supplémentaire s'élèverait à 224,4 M€ ;
- pour 100 000 étudiants entrants, la dépense annuelle supplémentaire s'élèverait à 280,5 M€.

b) *Le système des prêts*

Dans les pays anglo-saxons (Australie, Royaume-Uni), l'augmentation des droits d'inscription s'est accompagnée d'une hausse des aides aux étudiants, sous forme de prêts à remboursement contingent soutenus par la mise en place d'une garantie publique. Ces systèmes de prêts se trouvent aujourd'hui confrontés à des questions de soutenabilité, liées notamment au niveau élevé des défauts de paiement qui constituent une charge pour les finances publiques et paraissent difficilement reproductibles en France à grande échelle.

¹⁶⁶ Le détail des calculs est présenté en annexe n° 13.

¹⁶⁷ Les bourses sur critères sociaux, qui représentent 2 Md€ sur les 2,23 Md€ de dépenses d'intervention du programme 231 en 2019, sont attribuées en fonction des ressources et des charges des parents, et de « points de charge » liés à l'éloignement entre le domicile et le lieu d'études et au nombre d'enfants à charge du foyer fiscal de référence.

¹⁶⁸ Les hypothèses de calcul sont présentées en annexe n° 13.

Les prêts à remboursement contingent en Australie

En Australie, le dispositif de prêts aux étudiants repose sur le principe d'un remboursement du prêt différé dans le temps et conditionné au revenu du diplômé. Ce système de prêt est garanti par l'État et les remboursements sont collectés via le système fiscal, par l'*Australian taxation office*. En juin 2015, environ 2,2 millions de personnes avaient une dette liée à un emprunt dans le cadre du dispositif de prêts à remboursement contingent garantis par l'État, pour un montant total de 40,2 mds de dollars australiens. 20 % de la dette issue de ces prêts est considérée comme de la dette à risque, sur laquelle les emprunteurs ont de fortes probabilités de faire défaut¹⁶⁹.

Porté par le programme 231 « Vie étudiante », un dispositif de prêts bancaires aux étudiants garantis par l'État a été institué en 2008. Au 31 décembre 2016, 54 119 prêts avaient été accordés depuis 2008 pour un montant total de plus de 457 M€ (soit un montant moyen de 8 500 €) et une durée moyenne légèrement supérieure à 6 ans, comprenant un différé de remboursement moyen de deux ans¹⁷⁰. Les bénéficiaires du dispositif sont issus de toutes les filières et de tous les niveaux d'études.

Le dispositif des prêts étudiants garantis par l'État

Les prêts bancaires garantis sont ouverts à tous les étudiants, sans condition de ressources et sans caution parentale ou d'un tiers. Le montant maximal d'emprunt est de 15 000 € et la durée de la garantie est de 10 ans, avec une possibilité de différer le remboursement de l'emprunt. Les prêts sont octroyés par 5 banques partenaires : les Banques populaires et les Caisses d'épargne du groupe BPCE, le Crédit Mutuel, le CIC et la Société Générale.

Géré par Bpifrance, le fonds de garantie de ces prêts, doté de 2 M€ par an par l'État, permet une prise en charge du risque de défaillance par l'État à hauteur de 70 %. Le manque de recul sur un dispositif mis en place il y a moins de dix ans ne permet pas encore d'avoir une estimation fiable du taux de défaut effectif sur ces prêts.

Selon une enquête de satisfaction menée en 2013, 59 % des répondants n'auraient pas poursuivi leurs études sans l'obtention de ce crédit et 78 % jugent qu'ils n'auraient pu accéder à un financement bancaire sans la garantie accordée par l'État. Concernant les étudiants ayant bénéficié du dispositif, 42,5 % étaient issus de l'université au moment de la souscription de leur crédit et 75 % possédaient un niveau d'études compris entre Bac +1 et Bac +3, moins de 10 % se préparant à accéder au niveau Bac +5. Enfin, le prêt étant non fléché sur la prise en charge de dépenses spécifiques, il a permis de financer les frais de scolarité (28 %), mais aussi les dépenses liées au logement (21 %), au transport (18 %) ou aux fournitures scolaires (11 %).

Une augmentation des droits pourrait justifier d'élargir le dispositif de prêts garantis par l'État, dont la forte demande de la part des étudiants ne peut être satisfaite en totalité compte tenu du montant de la garantie annuelle de l'État. Pour satisfaire cette demande, un doublement de la dotation allouée actuellement en loi de finances à ce dispositif serait nécessaire (soit un besoin de 4 M€). À l'occasion des dix ans du dispositif, il serait souhaitable de faire un point sur la demande avec les banques partenaires du dispositif, de mener une analyse précise des bénéficiaires du dispositif au cours des dernières années et d'étudier l'opportunité d'une éventuelle montée en charge du dispositif au regard d'une évaluation précise et actualisée du taux de défaut anticipé. Une telle mesure recueille le soutien de nombreux interlocuteurs de la Cour.

¹⁶⁹ Source: Parliament of Australia, Department of Parliamentary services, Parliamentary library, *Higher Education Loan Program (HELP) and other student loans: a quick guide*, Research paper series 2016-2017, May 2017.

¹⁷⁰ Source : Rapport sur les politiques nationales de recherche et de formations supérieures, annexé au PLF 2018.

Enfin, dans un scénario d'augmentation significative des droits d'inscription, la question se poserait du devenir de la dépense fiscale « réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur », et de sa suppression éventuelle pour en recycler les gains au bénéfice de l'extension éventuelle du nombre de boursiers sur critères sociaux. La Cour n'a pas conclu sur ce sujet, dans la mesure où la présente enquête est circonscrite à la problématique des droits de scolarité et où cette dépense fiscale répond à des enjeux de politique familiale qui dépassent le cadre de l'enquête. Il demeure que, contrairement aux bourses, le montant de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur n'est pas réévalué chaque année, pour tenir compte notamment de l'inflation : le montant de 183 € actuellement en vigueur correspond au montant de 1 200 francs prévu à la création de la mesure en 1993. Le dispositif n'apparaît donc pas comme l'élément d'une véritable politique de l'éducation dynamique et fondée sur des critères objectifs d'évaluation des frais liés à la scolarité. La question du devenir de cette dépense fiscale se poserait également, même si ce n'est pas exactement dans les mêmes termes, dans le cas de l'option d'une suppression générale des droits d'inscription universitaires.

B - Le nécessaire renforcement de l'engagement des établissements à améliorer les services rendus aux étudiants

Une éventuelle augmentation des droits devrait s'accompagner d'engagements des établissements en faveur d'une amélioration des services rendus aux étudiants. Sans conduire à mettre en place un fléchage des recettes issues des droits d'inscription qui serait contraire à l'autonomie des universités en matière budgétaire, ces engagements prendraient place dans la démarche contractuelle renouvelée avec l'État, en cours de mise en œuvre. Ils pourraient porter notamment sur l'insertion professionnelle et sur l'accompagnement pédagogique des étudiants.

En 2007, l'article 1 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (loi LRU) a ajouté aux missions des universités une nouvelle mission d'orientation et d'insertion professionnelle. L'article 7 de la loi du 22 juillet 2013 a complété cette mission par la prise en compte de l'objectif de « promotion sociale ».

Les universités ont mis en place plusieurs dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle des étudiants : aide à l'obtention de stages, à la rédaction de curriculum vitae, à l'identification des compétences, etc., notamment via les bureaux d'aide à l'insertion professionnelle (BAIP), obligatoires dans chaque établissement. Les données d'insertion doivent être rendues publiques par les établissements.

Toutefois, la mission d'aide à l'insertion professionnelle est encore insuffisante. D'une part, l'implication des enseignants-chercheurs ne correspond pas toujours à ce qui constitue l'une des missions des établissements, en raison notamment d'un système d'incitation peu favorable. D'autre part, les universités ont mis du temps avant de formaliser leurs engagements en matière d'insertion professionnelle dans leurs documents stratégiques.

Au total, le recours des étudiants des universités aux dispositifs d'insertion professionnelle reste inférieur à celui des élèves des grandes écoles¹⁷¹ et demeure inégal selon leur origine socioculturelle. Les enfants diplômés en 2010 dont les parents étaient peu diplômés (titulaires au maximum du baccalauréat) étaient 47 % à ne bénéficier d'aucune aide, contre 40 % de ceux dont au moins un des deux parents était détenteur d'un diplôme de l'enseignement supérieur¹⁷². Parmi les étudiants interrogés en 2016, seuls 51,8 % se déclaraient satisfaits de l'accompagnement de leur projet d'insertion par l'université¹⁷³.

Par ailleurs, l'une des difficultés ressenties par les étudiants des universités, notamment au regard des conditions connues au niveau du lycée, est le manque d'encadrement de leur scolarité, présenté comme l'un des facteurs de l'échec en licence. Le « Plan étudiants » (octobre 2017) prévoit ainsi la mise en place de dispositifs d'accompagnement pédagogique et de parcours de formation personnalisés, sous forme notamment de tutorat par des étudiants en master ou en doctorat auprès des étudiants de premier cycle¹⁷⁴. Un éventuel relèvement des droits pourrait être consenti au regard de la nécessité de contribuer au financement de ce type d'actions.

Plus globalement, la hausse en cours du nombre d'étudiants et l'attention accrue aux conditions d'accompagnement des étudiants du premier cycle universitaire appellent à une réévaluation de l'activité d'enseignement au sein des universités.

C - Le degré d'autonomie des établissements dans la fixation des droits

Dans le cadre du scénario d'augmentation des droits d'inscription, la Cour a analysé la faisabilité et les implications d'une option consistant à conférer aux universités la possibilité de moduler les droits pour les formations menant à un diplôme national. Cette option se situerait dans la perspective d'un renforcement de l'autonomie financière des universités, prolongeant la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU), qui avait pour objectif d'offrir aux universités françaises des leviers pour rivaliser sur le plan international avec les meilleures universités, en les dotant d'une nouvelle gouvernance et d'une plus grande autonomie dans l'usage de leurs moyens.

1 - Une possibilité ouverte en droit

Le législateur peut donner compétence à des organismes pour fixer le taux d'une taxe pour les contribuables de leur ressort, entraînant l'application de taux différents selon l'organisme compétent, dans les limites prévues par la loi¹⁷⁵.

¹⁷¹ 56 % des élèves d'écoles de commerce avaient accès à une aide au stage, contre 26 % des étudiants en L3 ; 65 % avaient accès à une aide à la rédaction de CV, contre 21 % des étudiants en L3 (source : Cereq, enquête Génération 2010).

¹⁷² Cereq, « À qui profitent les aides à l'insertion de l'université ? », *Cereq Bref*, n° 349, 2016, p.1.

¹⁷³ OVE, « Services et initiatives des établissements à l'usage des étudiants », 2018.

¹⁷⁴ MESRI, « Plan étudiants. Accompagner chacun vers la réussite », 30 octobre 2017, p.29.

¹⁷⁵ C'est par exemple le cas pour la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE) qui constitue une composante de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie (CCI). L'article 1600 du code général des impôts dispose que les CCI de région et la CCI de Mayotte votent chaque année le taux de taxe additionnelle à la CFE applicable dans leur circonscription.

Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que la loi n'a pas à fixer elle-même le taux de chaque impôt. Il appartient seulement au législateur de déterminer les limites à l'intérieur desquelles le pouvoir réglementaire est habilité à déterminer le taux d'une imposition (CC, 2000-442 DC, 28 décembre 2000, cons. 2). De même, le législateur doit déterminer les limites à l'intérieur desquelles un établissement public à caractère administratif est habilité à arrêter le taux d'une imposition établie en vue de pourvoir à ses dépenses (CC, 86-223 DC, 29 décembre 1986, cons. 11 ; CC, 87-239 DC, 30 décembre 1987, cons. 4), car il ne peut déléguer la compétence pour fixer le taux d'une imposition sans encadrer les marges de fixation de ce taux.

Ainsi, si la nature juridique des droits devait être assimilée à celle d'une taxe, la loi pourrait décider que les montants des droits d'inscription soient fixés à l'intérieur d'une fourchette. Dès lors, le législateur confierait aux universités la compétence de fixer les droits, dans la limite d'un seuil et d'un plafond forfaitaires. D'autres solutions sont envisageables, comme d'asseoir le niveau des droits sur un pourcentage des coûts de formation ou de subvention publique.

2 - Une étape supplémentaire de l'autonomie financière des universités

Par comparaison avec les universités européennes, les établissements français restent parmi les moins autonomes, dans les domaines académique, organisationnel et financier¹⁷⁶. En 2015, dans son rapport sur l'autonomie financière des universités, la Cour recommandait d'approfondir leur autonomie dans deux domaines (la gestion des ressources humaines et celle du patrimoine immobilier) et de faire du contrat pluriannuel le cadre de l'allocation globale des moyens.

En Europe, les modèles de fixation des droits sont divers au regard du degré d'autonomie des universités dans ce domaine. Il n'existe qu'une minorité de systèmes d'enseignement supérieur dans lesquels les universités peuvent fixer elles-mêmes et librement le niveau des droits pour les étudiants nationaux. Dans certains pays, comme l'Angleterre pour le niveau licence, un plafond est fixé par les pouvoirs publics, en-deçà duquel les universités sont libres de fixer le niveau des droits.

L'introduction, en France, d'une possibilité pour les universités de fixer les droits d'inscription dans les limites d'un plafond fixé au plan national pourrait présenter plusieurs avantages.

Elle permettrait une adaptation du montant des droits au contexte spécifique de chaque établissement, en termes d'insertion professionnelle, de coût des formations et de profil des étudiants, y compris dans le cadre de l'expérimentation à venir de nouveaux modes d'organisation pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche participant à un regroupement¹⁷⁷. Les pratiques en matière de diplômes d'université illustrent déjà cette voie.

¹⁷⁶ Voir le baromètre 2017 de l'autonomie des universités de l'EUA (European University Association) : « *University Autonomy in Europe III - The Scorecard 2017* ». Ce baromètre place la France au 20^{ème} rang en matière d'autonomie organisationnelle, au 24^{ème} rang en matière d'autonomie financière et au 27^{ème} rang en matière d'autonomie RH et d'autonomie pédagogique, sur les 29 pays classés.

¹⁷⁷ L'article 52 de la loi n°2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance autorise le Gouvernement à prendre par ordonnance des mesures qui permettront l'expérimentation de nouveaux modes d'organisation pour les établissements d'enseignement supérieur et de recherche participant à un regroupement.

Une autonomie accrue des universités pour la fixation des droits pourrait constituer le complément naturel de l'accréditation des établissements instituée par la loi du 22 juillet 2013, dont l'objectif était de donner plus de latitude aux établissements pour mener la politique de formation¹⁷⁸. Elle pourrait contribuer à renforcer l'efficacité de la gestion des établissements en constituant une incitation à la rationalisation de l'offre de formation, recommandée par la Cour dans son rapport de 2015.

Les tenants de l'autonomie en matière de fixation des droits considèrent également qu'elle permettrait de leur conférer un rôle de « signal prix » quant à la qualité des formations, mesurée également par les indicateurs d'insertion professionnelle et de réussite académique.

Le surcroît de ressources propres généré pourrait être mobilisé au service d'objectifs concrets d'amélioration de la formation et des services aux étudiants, qui seraient précisés dans le cadre du contrat pluriannuel avec l'État. Un besoin en financement calculé pour chaque université et par elle-même présenterait par ailleurs l'avantage de ne pas aligner les droits sur un hypothétique besoin de financement national.

Enfin, la fixation d'un seuil et d'un plafond au niveau national permettrait de maintenir une harmonisation minimale des droits d'inscription, les universités restant libres de fixer des droits de scolarité à l'intérieur de cette fourchette.

3 - Une hypothèse exigeante

Le choix de l'autonomie des universités en matière de fixation des droits d'inscription nécessiterait un certain nombre de prérequis exigeants.

En premier lieu, cette mesure impliquerait l'adoption d'un nouveau texte législatif.

En outre, la fixation par chaque établissement de ses propres niveaux de droits nécessiterait la prise en compte de nombreux paramètres tels que l'origine sociale des étudiants, le coût réel des formations ou le niveau d'insertion propre à chaque diplôme. Ces opérations imposeraient aux universités de connaître précisément ces deux derniers types d'information, ce qui n'est pas encore entièrement le cas aujourd'hui¹⁷⁹. L'activité des services financiers des établissements serait rendue plus complexe par le calcul de nombreux montants de droits pour les diplômes nationaux et par les tâches de recouvrement.

Par ailleurs, la différenciation des droits au niveau territorial imposerait de redéfinir les modalités de soutien financier aux étudiants. Elle pourrait impliquer une révision du dispositif des aides directes, dans le sens d'une délégation de la gestion des bourses au niveau local, que ce soit au niveau des universités ou au niveau des régions, qui gèrent déjà actuellement certaines aides aux étudiants. La différenciation des droits d'inscription au niveau territorial pourrait également remettre en cause le cadre national des formations en accentuant la polarisation de

¹⁷⁸ L'État accrédite désormais les établissements d'enseignement supérieur à délivrer des diplômes nationaux (article L. 613-1 du code de l'éducation). Il appartient ensuite aux instances des établissements d'adopter le contenu des programmes et de définir les modes d'évaluation des performances. La procédure d'accréditation est mise en place progressivement, par vague contractuelle. Elle a jusqu'à présent concerné trois vagues contractuelles : la vague E (2015-2019), la vague A (2016-2020) et la vague B (2017-2021).

¹⁷⁹ Voir l'annexe n° 12.

l'enseignement supérieur et pourrait soulever une question d'équité entre étudiants, les étudiants issus des classes populaires étant moins mobiles sur le plan géographique que la moyenne des étudiants¹⁸⁰.

Enfin, selon les représentants des universités, l'autonomie des établissements dans la fixation des droits pourrait soulever la question des modalités d'allocation des moyens des universités, voire d'une éventuelle péréquation dans l'hypothèse d'une trop forte différenciation des recettes entre établissements. Cette compensation pourrait prendre la forme soit d'un reversement entre universités des recettes complémentaires tirées des droits (péréquation « horizontale »), soit d'une modulation du financement budgétaire selon les établissements (péréquation « verticale »).

Cependant, une péréquation « horizontale » des moyens irait à l'encontre du principe d'autonomie des établissements et de l'objectif de dégager des recettes supplémentaires à leur profit. Quant à la péréquation « verticale », elle n'aurait de sens que dans le cas d'un fort écart entre le plancher et le plafond des montants de droits.

Au total, l'approfondissement de la notion d'autonomie des universités permettrait de mettre en œuvre une politique des droits d'inscription adaptée aux besoins de chaque université et de ses étudiants, mais supposerait des prérequis importants pour les universités, ainsi que pour la tutelle en termes de pilotage, d'accompagnement, de financement et d'évaluation de ses opérateurs.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les modèles étrangers ne fournissent pas d'indication claire sur le niveau optimal des droits d'inscription à l'université, notamment en raison de la diversité des modes d'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche selon les États. Le niveau des droits est étroitement dépendant du modèle d'enseignement supérieur existant et des pratiques admises dans chaque État en termes de financement des études.

Alors que l'ensemble des acteurs mettent en avant le « sous-financement de l'enseignement supérieur français », et particulièrement des universités, les droits d'inscription peuvent sembler, de prime abord, le levier le plus direct à utiliser pour augmenter les ressources des universités.

Le scénario d'un relèvement nécessiterait en premier lieu que la base légale des droits soit redéfinie et que le besoin de financement soit mieux établi, dans son calcul et sa répartition, ce qui suppose au préalable que les mesures d'efficience dans la gestion des établissements soient mises en œuvre.

L'hypothèse d'un relèvement des droits devrait également tenir compte de plusieurs contraintes.

¹⁸⁰ Voir sur ce point la note d'analyse n° 36 de France Stratégie de novembre 2015 « La géographie de l'ascension sociale ».

En raison d'un niveau de départ très faible, les droits d'inscription ne pourraient représenter un levier de financement significatif qu'à condition d'accroître leur montant substantiellement, selon les hypothèses de modulation présentées ci-dessus et en appuyant les modulations sur des fondement objectifs tels que les perspectives d'insertion professionnelle. Cette perspective reste toutefois contrainte par le principe juridique d'égal accès à l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les droits d'inscription ne peuvent être considérés uniquement sous l'angle des ressources propres des établissements. Leur niveau participe à l'équilibre d'autres circuits financiers (aides directes aux étudiants, compensation des exonérations par l'État, montant de la garantie par l'État des prêts étudiants, niveau de la subvention pour charges de service public) et influe sur l'arbitrage des étudiants entre études et activité rémunérée.

L'hypothèse consistant à faire porter l'augmentation des droits en priorité sur les étudiants étrangers rencontre des limites comparables, auxquelles s'ajoute la dimension d'attraction internationale de l'enseignement supérieur français.

Il resterait encore à établir quel serait le meilleur niveau administratif pour fixer les droits d'inscription, l'échelon central ou les universités dans le cadre d'un renforcement de leur autonomie.

L'usage éventuel des droits d'inscription nationaux comme levier de financement des universités modifierait une approche héritée de l'après-guerre et ne devrait intervenir qu'au terme d'une réflexion sur les priorités de l'enseignement supérieur. Ce n'est que dans la mesure où ils se traduiraient par une amélioration substantielle des services aux étudiants que les droits pourraient faire l'objet d'une réévaluation.

Au vu de ces constats, et dans l'hypothèse où un relèvement des droits d'inscription universitaires serait retenu, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 5. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) : moduler la hausse des droits en fonction des cycles universitaires, en faisant porter la différenciation en priorité sur le cycle master ;*
- 6. (MESRI et autres ministères exerçant la tutelle d'établissements d'enseignement supérieur public) : établir un cadre juridique permettant de sécuriser la fixation des droits d'inscription ;*
- 7. (Universités, MESRI) : renforcer substantiellement, dans le cadre de la démarche contractuelle renouvelée avec l'État, l'engagement des établissements à améliorer les services rendus aux étudiants ;*
- 8. (MESRI) : mettre en place un nouvel échelon zéro de bourses sur critères sociaux ouvrant droit uniquement à une exonération des droits d'inscription ;*
- 9. (Bpifrance, Ministère de l'économie et des finances, MESRI) : procéder à une évaluation financière et d'impact socio-économique du dispositif de prêts étudiants garantis par l'État afin de déterminer l'opportunité de son extension.*

Conclusion générale

Les droits d'inscription peuvent avoir deux fonctions dans l'enseignement supérieur : assurer des recettes aux établissements et réguler les flux étudiants. En France, ils n'ont longtemps joué aucun de ces deux rôles.

Au sein des universités, les droits sont identiques, quelle que soit la filière choisie et quel que soit l'établissement. Leur niveau ne concourt pas à l'orientation des étudiants et a pour seule fonction de ne pas représenter un obstacle financier à la poursuite d'études. La contribution particulièrement faible demandée aux étudiants, qui a été gelée pendant plusieurs années, ne participe que marginalement aux ressources financières des établissements universitaires. Elle reste difficile à comprendre dans sa finalité, sa nature et son montant.

Or de plus en plus d'établissements d'enseignement supérieur publics, souvent spécialisés dans une filière, ont entrepris de faire jouer aux droits d'inscription un rôle financier plus actif. Cette évolution, qui concerne pour l'heure un nombre réduit d'établissements et une minorité d'étudiants, repose sur des logiques de nature différente. Elle a pour particularité de n'être ni pilotée, ni coordonnée, et d'aboutir à des disparités injustifiées de droits entre des formations parfois de même nature.

Les universités sont restées à l'écart de ces tendances pour leurs diplômes nationaux, mais rencontrent les mêmes tensions financières que les autres opérateurs d'enseignement supérieur. Même si les évaluations disponibles du besoin de financement ne permettent pas de déterminer une cible financière objective, le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur en France connaît une hausse continue depuis 2008 et devrait continuer de s'accroître. Dans ce contexte, les droits d'inscription, fixés à un niveau faible, peuvent d'autant moins rester à l'écart d'une réflexion que les universités sont encouragées par les pouvoirs publics à accroître leurs ressources propres.

Si les leviers d'efficience identifiés par la Cour doivent en priorité permettre de faire face dans de bonnes conditions à la croissance des besoins financiers, la possibilité d'une hausse des droits dans les universités ne peut donc être écartée *a priori*.

L'analyse des différentes pistes envisageables conduit à écarter deux scénarios extrêmes, celui d'une suppression générale des droits d'inscription en vue de la préparation d'un diplôme national, calquée sur les modèles allemands ou suédois, et celui d'une très forte augmentation destinée à couvrir l'essentiel des coûts des formations, inspirée du modèle mis en œuvre par des établissements privés et certains établissements publics.

Il en résulte que toute perspective éventuelle d'augmentation des droits d'inscription, pour être réaliste et acceptable, devrait s'intégrer dans une trajectoire de hausse modulée en fonction du cycle d'études, faisant porter l'augmentation en priorité sur les cycles master et ingénieur, et s'accompagner, en fonction de son ampleur, de mesures d'accompagnement financier en faveur des étudiants. Elle devrait également être liée à l'explicitation des services rendus aux étudiants, dans le cadre de la nouvelle démarche contractuelle avec l'État en cours de mise en œuvre, ainsi que dans le cadre du renouvellement des parcours étudiants introduit par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Couplée à une hypothèse d’approfondissement de l’autonomie des universités, une telle évolution ne se résumerait pas à une simple modalité technique d’accroissement des ressources propres des universités. En infléchissant et en caractérisant la nature des droits d’inscription universitaires, qui passeraient d’une logique sociale d’accès à l’enseignement supérieur – quasi-exclusive et uniforme aujourd’hui – à une fonction plus sensible de levier financier au service d’une stratégie d’établissement, le scénario d’augmentation des droits modifierait le modèle économique des universités et renouvellerait les perspectives de développement du service public dont elles ont la responsabilité.

Liste des abréviations

ANEMF.....	Association nationale des étudiants en médecine de France
APB.....	Admission post-bac
BAIP.....	Bureaux d'aide à l'insertion professionnelle
BGF.....	Boursier du Gouvernement français
BIATSS.....	Personnels de bibliothèques, ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé
BTS.....	Brevet de technicien supérieur
BULATS.....	<i>Business Language Testing Service</i>
CA.....	Conseil d'administration
CCI.....	Chambre de commerce et d'industrie
CDD.....	Contrat à durée déterminée
CDI.....	Contrat à durée indéterminée
CEREQ.....	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CEVU.....	Conseil des études et de la vie universitaire
CFVU.....	Commissions de la formation et de la vie universitaire
CHU.....	Centre hospitalier universitaire
CNOUS.....	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
COMUE.....	Communautés d'universités et établissements
CPGE.....	Classes préparatoires aux grandes écoles
CPU.....	Conférence des présidents d'universités
CROUS.....	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSP.....	Catégorie socio-professionnelle
CVEF.....	Conseil de la vie étudiante et de la formation
DES.....	Diplôme d'études spécialisées
DFASM.....	Diplôme de Formation Approfondie en Sciences Médicales
DFGSM.....	Diplôme de formation générale en sciences médicales
DGESIP.....	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DI.....	Droits d'inscription
DIE.....	Direction de l'immobilier de l'État
DIU.....	Diplôme interuniversitaire
DN.....	Diplôme national
DNM.....	Diplômes nationaux de master
DU.....	Diplôme d'université
DUETE.....	Diplôme universitaire d'études technologiques à l'étranger
DUT.....	Diplôme universitaire de technologie
ECNi.....	Épreuves classantes nationales informatisées
ECTS.....	<i>European Credits Transfer System</i>

EEE	Espace économique européen
EESPIG	Établissement d'enseignement supérieur privé d'intérêt général
ENPC	École nationale des Ponts et chaussées
ENSA	Écoles nationales supérieures d'architecture
ENSAIA	École nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires
ENSCI	École nationale supérieure de création industrielle
ENSM.....	École nationale supérieure maritime
ENSAP	École nationale supérieure d'architecture et de paysage
ENSP	École nationale supérieure du paysage
ENSTA	École nationale supérieure de techniques avancées
ENTE	École nationale des techniciens de l'équipement
ENTPE	École nationale des travaux publics de l'État
EPIC	Établissement public à caractère industriel et commercial
EPSCP	Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel
ESCG	Écoles supérieures de commerce et de gestion
ESPE	École supérieure du professorat et de l'éducation
EUA	<i>European University Association</i>
FA.....	Formation en alternance
FC.....	Formation continue
FI.....	Formation initiale
FLE.....	Français langue étrangère
FNSP	Fondation nationale des sciences politiques
GENES.....	Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique
HCE.....	Heures complémentaires d'enseignement
HCERES	Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur
HECS	<i>Higher Education Contribution Scheme</i>
HEFCE	<i>Higher Education Funding Council for England</i>
HELP	<i>Higher Education Loan Program</i>
IAE.....	Institut Administration d'Entreprise
IEP.....	Institut d'études politiques
IFMK.....	Institut de formation en masso-kinésithérapie
IGAENR.....	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
INSA	Institut national des sciences appliquées
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
ISAE.....	Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace
IUT.....	Institut universitaire de technologie
LMD.....	Licence-Master-Doctorat
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
LRU.....	Libertés et responsabilités des universités
LSO	Licences Sciences des Organisations
LV2/3	Langue vivante 2/3

MBA.....	<i>Master of Business Administration</i>
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MESRI.....	Ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation
MIDO	Mathématiques et informatique de la décision et des organisations
MIRES.....	Mission interministérielle Recherche et Enseignement supérieur
MSO	Master Sciences des Organisations
OCDE.....	Organisation de coopération et de développement économiques
OVE	Observatoire de la vie étudiante
PACES	Première année commune aux études de santé
PAP	Projets annuels de performances
PIA	Programmes d'investissements d'avenir
PIB	Produit intérieur brut
PLF.....	Projet de loi de finances
PRAG	Professeur agrégé affecté dans l'enseignement supérieur
PSL.....	Paris sciences et lettres
PUMA	Protection universelle maladie
RCE.....	Responsabilités et compétences élargies
SCSP	Subvention pour charge de service public
SHS.....	Sciences humaines et sociales
STAPS.....	Sciences et techniques des activités physiques et sportives
STS.....	Sections de technicien supérieur
SYMPA	Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité
TOEIC.....	<i>Test of English for International Communication</i>
UE	Union européenne
UFC.....	Université de Franche-Comté
UFR.....	Unité de formation et de recherche
UNEF	Union nationale des étudiants de France
UNESCO.....	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation</i>

Annexes

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour et le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire	110
Annexe n° 2 : liste des personnes entendues	116
Annexe n° 3 : détail des diligences menées par les rapporteurs	122
Annexe n° 4 : les ressources des établissements d'enseignement supérieur publics	125
Annexe n° 5 : les droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur	135
Annexe n° 6 : comparaisons entre les droits d'inscription et les coûts moyens par étudiant	150
Annexe n° 7 : les cas particuliers de l'IEP de Paris et de l'université Paris-Dauphine	155
Annexe n° 8 : une estimation des frais d'inscription à partir de l'enquête sur le devenir des bacheliers 2014	159
Annexe n° 9 : la compensation par l'État de l'exonération des droits d'inscription	163
Annexe n° 10 : les diplômés d'université	171
Annexe n° 11 : les hypothèses d'augmentation des droits d'inscription	184
Annexe n° 12 : données d'insertion professionnelle	193
Annexe n° 13 : les droits d'inscription et les bourses sur critères sociaux	195
Annexe n° 14 : part des étudiants étrangers hors UE par université	205

Annexe n° 1 : échange de courrier entre le Premier président de la Cour et le président de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

ASSEMBLÉE NATIONALE COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE	RÉPUBLIQUE FRANÇAISE LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ
<i>Le Président</i>	PARIS, le 11 décembre 2017
n° 71	
 Monsieur le Premier Président, À la suite de nos échanges, j'ai l'honneur de vous confirmer les sujets sur lesquels la commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire demande la réalisation d'enquêtes à la Cour des comptes, conformément au 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ces demandes portent sur : – l'approche méthodologique du coût de la justice ; – les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur ; – la dépense fiscale des entreprises relative au mécénat ; – les externalisations du soutien des forces en Opex ; – le bilan de la privatisation des aéroports. À ces demandes, s'ajoute, pour une remise en 2019, une enquête sur l'efficacité des PIA et l'évolution de leur gouvernance dans le cadre du grand plan d'investissement. Je vous prie de croire, Monsieur le Premier Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.	
 Éric WOERTH	
Monsieur Didier MIGAUD Premier Président Cour des comptes 13, rue Cambon 75001 Paris	

Cour des comptes



Le Premier président

Le 20 DEC. 2017

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* sera réalisé par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati.

L'enquête sur *la dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat* sera menée par une formation interchambres rassemblant les première, troisième, et cinquième chambres de la Cour présidée par M. Antoine Durrleman, président de chambre maintenu.

La communication consacrée aux *externalisations du soutien aux forces en OPEX* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia.

Le rapport sur *le bilan de la privatisation des aéroports* sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour, présidée par Mme Catherine de Kersauson.

Ces quatre enquêtes vous seront remises au mois d'octobre 2018.

La communication sur *l'approche méthodologique du coût de la justice* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour. Elle vous sera transmise au mois de décembre 2018.

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Cour des comptes



Le Premier président

Le **20 DEC. 2017**

Monsieur le Président,

En réponse à votre courrier en date du 11 décembre dernier concernant la réalisation d'enquêtes en application de l'article 58-2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, j'ai le plaisir de vous confirmer que la Cour devrait être en mesure de réaliser les travaux que vous avez demandés.

Le rapport sur *les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur* sera réalisé par la troisième chambre de la Cour, présidée par Mme Sophie Moati.

L'enquête sur *la dépense fiscale des entreprises relatives au mécénat* sera menée par une formation interchambres rassemblant les première, troisième, et cinquième chambres de la Cour présidée par M. Antoine Durrleman, président de chambre maintenu.

La communication consacrée aux *externalisations du soutien aux forces en OPEX* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour, présidée par M. Jean-Philippe Vachia.

Le rapport sur *le bilan de la privatisation des aéroports* sera réalisé par la deuxième chambre de la Cour, présidée par Mme Catherine de Kersauson.

Ces quatre enquêtes vous seront remises au mois d'octobre 2018.

La communication sur *l'approche méthodologique du coût de la justice* sera préparée par la quatrième chambre de la Cour. Elle vous sera transmise au mois de décembre 2018.

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des
finances, de l'économie générale et
du contrôle budgétaire
Assemblée nationale
126 rue de l'Université
75355 PARIS SP 07

Enfin, je vous confirme d'ores et déjà que la Cour réservera une suite favorable l'année prochaine à votre demande d'enquête sur *l'efficacité des PIA et l'évolution de leur gouvernance*. Elle sera préparée par une formation interchambres rassemblant les première, deuxième et troisième chambre, présidée par M. Raoul Briet, président de la première chambre et pourra vous être transmise au mois de décembre 2019.

Je vous propose que, comme les années précédentes, des échanges entre les rapporteurs spéciaux et les présidents de chambre et magistrats concernés puissent avoir lieu très rapidement afin de préciser le champ, l'approche et la date de remise de ces enquêtes.

M. Henri Paul, Rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, se tient à votre disposition sur l'ensemble de ces sujets.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.


Didier Migaud

Cour des comptes



Le Premier président

Le

30 JAN. 2018

Monsieur le Président,

Ainsi que je vous l'indiquais dans mon courrier en date du 19 décembre 2017, la Cour des comptes est en mesure de réaliser l'enquête sur les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur que vous avez demandée en application du 2° de l'article 58 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le rapport sera préparé par la Troisième chambre de la Cour des comptes, présidée par Mme Sophie Moati. Cette dernière ainsi que les rapporteurs concernés ont rencontré le 18 janvier 2018 M. Le Vigoureux, afin d'en préciser le champ et le calendrier.

L'enquête aura notamment pour objectifs :

- de procéder à une analyse de l'existant en matière de droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur ;
- d'analyser différentes options pour l'évolution à venir des droits d'inscription.

Au vu des échanges intervenus avec M. Le Vigoureux, je vous propose que cette enquête aborde tout particulièrement les points suivants :

1. Un recensement des pratiques actuelles en matière de droits d'inscription et une analyse plus particulière des expériences récentes d'augmentation des droits

Les rapporteurs examineront la situation des établissements sous tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, mais également celle des établissements publics d'enseignement supérieur relevant d'autres ministères (les établissements de l'enseignement supérieur public agricole, les écoles d'ingénieurs publiques relevant de la tutelle du CGEJET ou du ministère de la défense, etc.).

En complément des données sur les droits d'inscription disponibles auprès des administrations, les rapporteurs sélectionneront un certain nombre d'établissements publics de l'enseignement supérieur pour une instruction approfondie de la problématique des droits d'inscription.

L'analyse de la Cour précisera les montants actuels des droits d'inscription, ainsi que leur évolution au cours des dernières années, dans les différentes catégories d'établissements d'enseignement supérieur, en distinguant, lorsque cela est possible, les droits d'inscription pour les formations sanctionnées par des diplômes d'État de celles conduisant à des diplômes d'établissement. Elle précisera également la situation des étudiants étrangers au regard des droits d'inscription.

Les rapporteurs examineront de façon détaillée l'évolution des frais de scolarité dans les établissements publics qui les ont sensiblement augmentés sur la période récente (en particulier, l'université Paris Dauphine, les instituts d'études politiques, les écoles d'ingénieurs sous tutelle de ministères dits « techniques »). Ils analyseront les déterminants ayant conduit à ces augmentations (baisse des ressources, difficultés financières conjoncturelles, démographie étudiante, coût des formations, etc.). Ils analyseront également les éventuelles contreparties mises en place en faveur des étudiants et tenteront d'apprécier l'effet de la hausse des droits sur la population étudiante accueillie, les équilibres financiers des établissements, l'offre de services et la trajectoire pluriannuelle des subventions publiques.

Les rapporteurs retraceront également la part des droits d'inscription, ainsi que des autres ressources propres, telles que la formation continue notamment, dans les recettes totales des établissements publics d'enseignement supérieur, ainsi que l'évolution récente de ces variables financières.

2. Une analyse des implications des différentes options d'évolution envisageables.

L'enquête abordera la problématique des droits d'inscription dans la perspective globale des besoins de financement à moyen terme des établissements d'enseignement supérieur, des objectifs nationaux de diplomation, ainsi que dans le cadre de l'autonomie financière des universités.

Le rapport étudiera différentes options envisageables en termes de droits d'inscription, ainsi que leurs implications, au regard notamment des principes juridiques qui régissent l'accès à l'enseignement supérieur et des objectifs d'efficience de l'enseignement supérieur.

Le rapport mettra, en regard des options étudiées, les implications en termes d'aides de l'État aux étudiants et d'évolution éventuelle des prestations fournies par les établissements publics d'enseignement supérieur. Il abordera ainsi la question de l'efficacité et de l'équité du mode de financement de l'enseignement supérieur public.

La Cour intégrera, par ailleurs, dans ses constats et orientations pour l'avenir, une analyse des autres modèles, notamment européens, de financement du système d'enseignement supérieur.

La question des droits d'inscription est dans le débat public et suscite des prises de position tranchées. Les rapporteurs consulteront donc, au-delà de l'administration, l'ensemble des acteurs concernés (représentants des conférences, organisations étudiantes représentatives, économistes, etc.).

Le rapport vous sera remis au plus tard à la mi-novembre 2018.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération


Didier Migaud

Monsieur Eric Woerth
Président de la Commission des finances,
de l'économie générale et du contrôle budgétaire
Assemblée nationale

Annexe n° 2 : liste des personnes entendues

Ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation

Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

Brigitte PLATEAU, directrice générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

Frédéric FOREST, chef de service DGESIP, adjoint à la directrice générale

Éric PIOZIN, chef de service, service de la stratégie de contractualisation, du financement et de l'immobilier.

Stéphane CALVIAC, sous-directeur du financement de l'enseignement supérieur

Jean-Christophe PAUL, chef de département, département des formations de santé

Anne FAUVAUD, chargée d'études, département des formations de santé

Sonia PASSOT, chargée d'études, département des formations de santé

Danièle KERNEIS, cheffe de la mission expertise-conseil auprès des établissements

Jean-Serge BOITEAU, chef de projet connaissance des coûts et contrôle interne, mission expertise et conseil auprès des établissements

Guy DURAND, chargé de mission évaluation des politiques publiques

Isabelle KABLA-LANGLOIS, sous-directrice des systèmes d'information et des études statistiques

Jérôme HARNOIS, responsable du département des études statistiques pour l'enseignement supérieur des systèmes d'information et des études statistiques

Christophe CASTELL, sous-directeur de la vie étudiante

Didier ROUX, responsable du département des aides aux étudiants, sous-direction de la vie étudiante

Jean-Marc MONTEIL, chargé de mission sur la politique numérique pour l'Éducation nationale

Catherine MALINIE, cheffe du département des écoles supérieures et de l'enseignement supérieur privé

Diane CHESNAIS, chargée d'études au service de la stratégie des formations et de la vie étudiante

Direction des affaires juridiques

Natacha CHICOT, directrice

Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche

Pascal AIME, inspecteur général

Ministère de l'économie et des finances

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

Emmanuel CAQUOT, chef de la mission de tutelle des écoles

Vincent THERY, adjoint de la mission de tutelle des écoles

Jacques SCHWARTZENTRUBER, adjoint chargé de la réglementation et des activités des écoles

Direction du budget

Arnaud JULLIAN, sous-directeur

Nicolas HENGY, chef du bureau de la recherche et de l'enseignement supérieur (3-MIRES)

Institut national de la statistique et des études économiques

Marie RAYNAUD, administratrice

Ministère des Armées

Direction générale de l'armement

Florence PLESSIX, chargée de la sous-direction de la politique des ressources humaines

Christophe SIMON, adjoint chargé des écoles, sous-direction de la politique des ressources humaines

Ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Direction de l'Union européenne

Laurence AUER, adjointe au directeur

*Direction générale de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement
et du développement international*

Clélia CHEVRIER-KOLACKO, sous-directrice de l'enseignement supérieur et de la recherche

Campus France

Béatrice KHAIAT, directrice générale

Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation*Direction générale de l'enseignement et de la recherche*

Philippe VINCON, directeur général

Valérie BADUEL, directrice générale adjointe

Jérôme COPPALLE, sous-directeur de l'enseignement supérieur

Daphné PREVOST, adjointe au sous-directeur

Ministère de la transition écologique et solidaire*Service du pilotage et de l'évolution des services*

Jean-Philippe DENEUVY, chef de service

Olivier BACH, chef de bureau du pilotage des écoles

Olivier CORMIER, sous-directeur de l'accompagnement du changement et de l'enseignement supérieur

Ministère des solidarités et de la santé*Direction générale de l'offre de soins*

Cyril ROULE, chef de bureau « Démographie et formations initiales »

Centre national des œuvres universitaires et scolaires

Emmanuel GIANNESINI, président (jusqu'à mars 2018)

Marie MESSAGE, directrice générale déléguée

Chambre de Commerce et de l'Industrie de France

Patrice GUEZOU, directeur de l'emploi, de la formation et de l'entrepreneuriat

Frédérique LONCHAMBON, chargée de mission « enseignement supérieur et recherche »

Pierre POIRIER, chargé de mission « enquêtes et reporting »

BPI France

Quentin CORNU-THENARD, direction des opérations structurées

Université Paris-Dauphine

Isabelle HUAULT, présidente

Sabine MAGE, vice-présidente, chargée de la formation et de la vie étudiante

Marianne GARCIA, responsable de la cellule d'aide au pilotage

Institut d'Études Politiques de Paris

Charline AVENEL, secrétaire générale

Vincent TENIERE, adjoint à la secrétaire générale

Myriam DUBOIS-MONKACHI, co-directrice de la scolarité

Organisation de coopération et de développement économiques

Éric CHARBONNIER, analyste

Daniel SANCHEZ-SERRA, analyste

Giovanni Maria SEMERARO, analyste

Conférence des Présidents d'Université

Gilles ROUSSEL, président

Fabienne BLAISE, vice-présidente

Jean-François BALAUDÉ, président de la commission des moyens et personnels CPU et président de l'université de Nanterre, Jean-François BALAUDÉ, président de la commission des moyens et personnels CPU et président de l'université de Nanterre

Mathias BERNARD, président de la commission vie étudiante et vie de campus CPU et président de l'université Clermont Auvergne

Bernard SAINT-GIRONS, conseiller CPU

Michel DELLACASAGRANDE, conseiller

Sibylle ROCHAS, chargée de mission « moyens et personnels »

Clotilde MARSEAULT, chargée de mission

Kevin NEUVILLE, conseiller en charge des relations avec le Parlement

Conférence des Grandes Écoles

Anne-Lucie WACK, présidente de la CGE

Franck BOURNOIS, président, directeur de l'ESCP Europe

Hervé BIAUSSER, vice-président, directeur de Centrale Supélec

Philippe REGIMBART, délégué général

Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs

Marc RENNER, président

Romuald BONE, commission des ressources financières

Fédérations de l'enseignement supérieur privé*Union des nouvelles facultés libres*

Michel BOYANCE, président

Union des grandes écoles indépendantes

Jean-Michel NICOLLE, président

Union des établissements d'enseignement supérieur catholique

Dominique VERMERSCH, président

Jean-Louis VICHOT, délégué général

Fédération des établissements d'enseignement supérieur d'intérêt collectif

Jean-Philippe AMMEUX, président

Delphine BLANC LE QUILLIEC, déléguée générale

Personnalités académiques

Ph. AGHION, professeur d'économie (*Harvard, Collège de France, London School of Economics*)

G. FACK, professeur d'économie à l'Université Paris-Dauphine

L. MOULIN, chercheur en sciences sociales à l'Ined

R. GARY-BOBO, professeur d'économie à l'ENSAE

A. TRANNOY, directeur d'étude à l'EHESS

A. VINOKUR, professeur émérite de sciences économique à l'Université de Paris-Ouest-Nanterre

B. MONTHUBERT, président du conseil d'administration de campus France, ancien président de l'université Paul Sabatier de Toulouse, rapporteur général des travaux du comité Stratégie nationale de l'enseignement supérieur.

Organisations étudiantes*Fédération des associations générales étudiantes*

Jimmy LOSFELD, président

Orlane FRANCOIS, vice-présidente

Union nationale des étudiants de France

Lilâ LE BAS, présidente

Union nationale inter-universitaire

Léo CASTELLOTE, ancien délégué national

Solidaires Étudiant-e-s

Axel VIALA, délégué fédéral

Parole étudiante

Pierre JUBAULT, vice-président étudiant à l'Université Cergy-Pontoise

Bureau national des élèves ingénieurs

Brice PUGENC, président

Ibrahim CHENOUF, vice-président

Organisations syndicales représentatives des enseignants-chercheurs*Confédération Générale du Travail - Fédération de l'éducation, de la recherche
et de la culture*

Jean-Michel VERDALAS, co-secrétaire général

Syndicat National de l'Enseignement Supérieur – SNESUP FSU

Hervé CHRISTOPHOL, secrétaire général

Christophe VOILLOT, secrétaire national

Union Nationale des Syndicats Autonomes Sup'Recherche

Stéphane LEYMARIE, secrétaire général

Fédération Syndicat Général de l'Éducation Nationale - CFDT

Christophe BONNET

Qualité de la Science Française

Claudio GALDERISI, président

Cécile BARGUES, secrétaire générale

Annexe n° 3 : détail des diligences menées par les rapporteurs

Le périmètre de l'enquête

L'intitulé de l'enquête (« les droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public ») inclut dans le champ de l'instruction les établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation - MESRI (programme 150) et ceux relevant d'autres tutelles ministérielles.

La Cour a également inclus dans le champ de son instruction, mais de manière moins approfondie, les établissements d'enseignement supérieur de statut privé.

Les établissements et structures de l'enseignement supérieur

Type d'établissement ou de structure	2016
Universités	71
IUT	111
ESPE	30
STS ¹⁸¹	2 388
Publiques	1 450
Privées	938
CPGE	449
Publiques	354
Privées	95
Écoles d'ingénieurs ¹⁸²	266
Publiques	180
Privées	86
Écoles de commerce, gestion et comptabilité ¹⁸³	236
Autres établissements d'enseignement universitaire	36
Écoles normales supérieures	4
Écoles d'architecture	22
Écoles supérieures artistiques et culturelles	221
Écoles paramédicales hors université	421
Écoles préparant aux fonctions sociales	218
Autres écoles de spécialités diverses	213
<i>dont : écoles juridiques et administratives</i>	39
<i>écoles de journalisme et écoles littéraires</i>	39
<i>écoles vétérinaires</i>	4

Source : MESRI, RERS 2017.

Concernant les établissements d'enseignement supérieur publics, il convient de distinguer ceux qui relèvent de la tutelle du MESRI (les 73 universités et assimilés, certains grands établissements, les écoles d'ingénieurs) et ceux qui relèvent d'autres tutelles : enseignement supérieur agricole, écoles d'ingénieurs relevant du ministère de l'économie et

¹⁸¹ Établissements disposant de classes STS ou CPGE.

¹⁸² Il s'agit d'implantations.

¹⁸³ Il s'agit d'implantations.

des finances (groupe Mines-Télécom) ou des armées, enseignement supérieur relevant du ministère de la culture (écoles d'architecture, écoles d'art). Enfin, d'autres établissements d'enseignement supérieur relèvent d'une tutelle publique sans être nécessairement de statut public : il s'agit des écoles de la santé et du social, et notamment les instituts de formation en masso-kinésithérapie (IFMK).

Au total, le champs de l'instruction a inclus, selon les modalités définies ci-dessous :

- Soixante-dix universités (programme 150) relevant de la tutelle du MESRI, ainsi que les écoles ou instituts internes ou rattachés aux universités dispensant des formations d'ingénieurs, qui sont un peu plus d'une soixantaine.
- Vingt écoles nationales supérieures d'architecture (programme 224) et sept écoles d'art en région (programme 224) relevant de la tutelle du ministère de la culture.
- Trente-cinq écoles d'ingénieurs indépendantes relevant du MESRI (programme 150).
- Huit écoles d'enseignement supérieur agricole et vétérinaire (programme 142) relevant de la tutelle du ministère de l'agriculture.
- Quatre écoles d'ingénieurs relevant de la tutelle du ministère des armées (programme 144).
- Quatre écoles relevant de la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire (programmes 217 et 205).
- Le groupe Mines-Télécom sous tutelle du ministère de l'économie et des finances (programme 192).
- Deux établissements publics de statut « grand établissement » (l'institut d'études politiques de Paris et l'université Paris-Dauphine).
- Quarante-deux IFMK pour les formations paramédicales.

Méthodologie

Parmi les points à avoir en tête à la lecture des données figurant dans ce rapport, il convient de souligner les éléments méthodologiques suivants :

- La SCSP désigne la subvention pour charges de service public (compte 7411). Les SCSP correspondent aux versements effectués par l'État au profit de ses opérateurs afin de couvrir leurs propres charges de fonctionnement, engendrées par l'exécution de politiques publiques relevant de la compétence directe de l'État mais que ce dernier leur a confiées et dont il conserve le contrôle.
- Les recettes ou ressources propres désignent, par convention dans le cadre du présent rapport, l'ensemble des produits d'exploitation encaissables qui ne relèvent pas de la subvention pour charges de service public (produits d'exploitation encaissables – subventions pour charges de service public).
- Les droits de scolarité correspondent à la somme des droits de scolarité applicables aux diplômes nationaux en formation initiale, des droits de scolarité des diplômes propres à l'établissement en formation initiale et des autres droits de scolarité et redevances (comptes 70611, 70612 et 70613 ou autres 7031 subdivisés).
- Taxe d'apprentissage (compte 7481).

- Les contrats de recherche recouvrent les prestations de recherche hors agence nationale de la recherche (ANR) et les financements ANR (compte 7062).
- Formation continue (compte 7065).
- Autres prestations (comptes de racine 70)
- Produits d'exploitation encaissables (compte 70 + 74 + 75 +76 - 756 (M 9) + 77 - 775 - 776 - 777 (M 9.3)).
- Les effectifs globaux d'étudiants sont en inscription principale (hors auditeurs et formation professionnelle).

Annexe n° 4 : les ressources des établissements d'enseignement supérieur publics

Les données issues des documents budgétaires concernant les universités

Le projet annuel de performances du programme 150 en vue du PLF 2019 évalue le montant prévisionnel des recettes de fonctionnement des universités à 13,68 Md€ en 2017.

Les données financières figurant le projet annuel de performances du programme 150 annexé au PLF 2019 ne permettent pas de ventiler les recettes des universités en fonction de la nature de la ressource. Elles se limitent en outre au budget exécuté en 2017. Seul le niveau global de la subvention notifié en 2017 (10,7 Md€ en AE et 10,78 Md€ en CP) est indiqué, représentant, en AE, 78,98 % des recettes de fonctionnement totales des universités.

Toutefois, quel que soit l'exercice considéré, l'essentiel des recettes est assuré par des financements publics, notamment par la subvention d'exploitation du ministère (« subvention pour charges de service public »).

En 2015, la Cour relevait ainsi, dans son rapport sur l'autonomie financière des universités¹⁸⁴, que la subvention d'exploitation du ministère représente la ressource la plus importante des universités (10,66 Md€ en 2014 soit 82,29 % des produits d'exploitation).

Dans le PLF 2018, la subvention pour charges de service public représentait à elle seule 78,45 % du total des recettes (10,69 Md€), alors que les financements publics dans leur ensemble (subventions pour charges de service public et autres financements publics) s'élevaient à 12,3 Md€ (90,35 % du montant total).

Les revenus issus de la recherche (prestations et contrats de recherche), de l'activité d'enseignement (droits d'inscription, formation continue, taxe d'apprentissage) et d'autres recettes (fondations, legs, ventes de produits et de publications, colloques et expertises, locations de locaux, etc.) » représentaient une recette totale de 1,31 Md€ (9,65 % du total) dans le PLF 2018.

Figurant parmi les ressources propres, les droits d'inscription aux diplômes nationaux et aux diplômes locaux représentaient 2,19 % du total des ressources des universités (pour un montant total de 297,98 M€).

¹⁸⁴ Cour des comptes, « L'autonomie financière des universités », 2015, p.31.

**Recettes prévisionnelles 2018 de la catégorie « universités et assimilés »
(en milliers d'euros)**

	Recettes globalisées				Recettes fléchées			Total
	Subvention pour charge de service public	Autres financements de l'État	Autres financements publics	Recettes propres	Financements de l'État fléchés	Autres financements publics fléchés	Recettes propres fléchées	
<i>Subvention pour charges de service public (SCSP)</i>	10 698 586							10 698 586
Droits d'inscription				297 655			333	297 988
<i>Formation continue, diplômes propres, VAE</i>				322 490	43		2 886	325 419
<i>Taxe d'apprentissage</i>				93 165			3 220	96 385
<i>Contrats et prestations de recherche hors ANR</i>				98 495	242	3 217	2 669	104 623
<i>Valorisation</i>				12 007			800	12 807
<i>ANR investissements d'avenir</i>			55 791		119 049	106 306	493	281 639
<i>ANR hors investissements d'avenir</i>			105 854		13 008	15 549	986	135 397
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - Régions</i>			221 951		947	127 881	243	351 022
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - UE</i>			122 072		1 694	83 270	333	207 369
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - autres</i>		100 430	258 457	23 219	95 641	138 082	4 610	620 439
<i>Fondations, fonds propres, réserves, dons et legs</i>		60	2 256	9 056	5	2 874	2 710	16 961
<i>Autres recettes</i>			41 782	435 379	4 589	1 956	4 956	488 662
Total	10 698 586	100 490	808 163	1 291 466	235 218	479 135	24 239	13 637 297

Source : Cour des comptes, d'après PAP du programme 150, PLF 2018

**Évolution comparée des ressources propres et du financement public
des universités (2016-2018)**

<i>En M€</i>	2016 (RAP)	2017 (RAP)	2018 (PAP)	2016-2018
Ressources propres	<u>1 164 535</u>	<u>1 220 169</u>	<u>1 315 705</u>	12,98 %
<i>globalisées</i>	1 148 610	1 148 161	1 291 467	12,44 %
<i>fléchées</i>	15 925	72 008	24 238	52,20 %
Financements publics	<u>11 224 159</u>	<u>11 758 494</u>	<u>12 321 592</u>	9,78 %
<i>Subvention pour charges de service public (SCSP)</i>	9 974 983	10 465 140	10 698 586	7,25 %
<i>Autres financements État</i>	82 783	46 312	100 489	21,39 %
<i>Financements État fléchés</i>	143 638	236 080	235 218	63,76 %
<i>Autres financements publics fléchés</i>	225 003	386 354	479 136	112,95 %
<i>Autres financements publics</i>	797 752	624 608	808 163	1,31 %
Total recettes	12 388 694	12 978 663	13 637 297	10,08 %
<i>dont ressources propres</i>	9,40 %	9,40 %	9,65 %	-
<i>dont financements publics</i>	90,60 %	90,60 %	90,35 %	-

Source : Cour des comptes, d'après PAP et RAP du programme 150

Concernant les formations d'ingénieurs relevant du programme 150, les financements publics représentent 857 M€ (77,9 % du montant total, fixé à 1,1 Md€) et les ressources propres représentent 243 M€ (22,1 % du total). Les droits d'inscription (aux diplômes nationaux et aux diplômes locaux) représentent un montant prévisionnel de 39 M€, soit 3,55 % du total des ressources des écoles et 16,27 % du total des ressources propres.

Recettes prévisionnelles 2018 des formations d'ingénieurs relevant du programme 150

En M€	Recettes globalisées				Recettes fléchées			Total
	Subvention pour charge de service public	Autres financements de l'État	Autres financements publics	Recettes propres	Financements de l'État fléchés	Autres financements publics fléchés	Recettes propres fléchées	
<i>Subvention pour charge de service public</i>	671 137							671 137
<i>Droits d'inscription</i>				39 067				39 067
<i>Formation continue, diplômes propres, VAE</i>				25 378			1 187	26 565
<i>Taxe d'apprentissage</i>				17 253			2 469	19 722
<i>Contrats et prestations de recherche hors ANR</i>				36 690		7 731	8 871	53 292
<i>Valorisation</i>				2 434			10	2 444
<i>ANR investissements d'avenir</i>			4 627		13 943	7 247	1 250	27 067
<i>ANR hors investissements d'avenir</i>			8 234		2 340	14 347	122	25 043
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - Régions</i>			10 776			28 898		39 674
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - UE</i>			8 315			10 291		18 606
<i>Subventions d'exploitation et financement des actifs - autres</i>		2 081	16 023	142	4 330	32 194	1 609	56 379
<i>Fondations, fonds propres, réserves, dons et legs</i>				558			889	1 447
<i>autres recettes</i>			7 144	94 385	2 907	4 631	10 748	119 815
Total	671 137	2 081	55 119	215 907	23 520	105 339	27 155	1 100 258

Source : Cour des comptes, d'après PAP du programme 150, PLF 2018.

Les données financières issues de l'enquête auprès des universités

La Cour des comptes a envoyé aux agents comptables de 78 universités un questionnaire d'ordre comptable et financier, sous forme d'un fichier Excel harmonisé, portant sur l'évolution des ressources propres (produits encaissables hors subvention pour charges de service public) entre 2011 et 2017.

Sur les 78 agents comptables d'établissements sollicités, 63 ont répondu (cf. liste ci-dessous).

À l'issue du dépouillement des données collectées, la Cour a considéré que les données de l'exercice 2011 ne présentent pas les garanties de fiabilité nécessaires pour être retenues. La Cour a choisi de limiter le champ de son analyse à la période 2012-2017.

Des ressources qui restent très majoritairement issues de la subvention pour charges de service public

Les universités du panel enregistrent une progression globale des ressources propres (RP) au sein de l'ensemble de leurs produits encaissables, mais les ressources globales restent largement tributaires du niveau de la subvention pour charges de service public (SCSP).

Sur la période, les recettes sont issues en moyenne de 82,8 % au titre de la SCSP, de 1,9 % au titre des droits nationaux, de 0,5 % au titre des droits des diplômés d'établissement, de 0,2 % au titre des autres droits et redevances, de 2,1 % au titre des prestations de formation continue, de 0,9 % issus des prestations de recherche, 5,7 % des autres prestations, et de 0,8 % au titre de la taxe d'apprentissage.

À l'exception des prestations de recherche en baisse, les autres composantes des RP consolidées des universités du panel, dont la part minoritaire des droits, sont en progression.

La progression globale de 22 % des ressources propres (de 1 604,1 M€ en 2012 à 1 957,2 M€ en 2017) résulte d'une hausse de 32,1% pour les prestations de formation continue, de 21,8 % pour les diplômés nationaux (DN), de 10 % pour les autres droits et redevances, de 8,1 % pour les diplômés d'université (DU) et de 6,7 % pour les prestations de services et ventes de marchandises. L'évolution cumulée des droits DN et DU ressort à 11 % entre 2012 (245,8 M€) et 2017 (272,1 M€).

La taxe d'apprentissage reste stable à 0,3 %

Les prestations de recherche diminuent de 48,7 % pour des raisons de changement de périmètre de gestion des contrats de recherche et de différenciation de traitement comptable depuis 2016.

En dépit de la croissance globale des ressources propres, les produits encaissables des universités du panel sont composés en moyenne de 82,8 % de la SCSP, en hausse de 7,7 % sur la période (de 8 747 M€ en 2012 à 9 420 M€ en 2017).

Le ratio moyen de dépendance des ressources des établissements à la SCSP est de 17,2 %, soit un taux supérieur au seuil d'alerte de 13 %, fixé par la DGESIP en la matière.

*Une amélioration des principaux indicateurs financiers consolidés des universités
du panel*

Le nombre des déficits constatés dans les comptes des universités du panel a diminué de 9 en 2016 à 6 en 2017, dont un double déficit pour deux universités du panel composé de 63 établissements.

L'amélioration des principaux indicateurs consolidés bilantiels et de gestion des établissements est liée à leur modèle de financement.

Hormis le recul du résultat net consolidé de 8,5 % et la stabilité de la capacité d'autofinancement consolidée à 1,1 % entre 2012 et 2017, les autres indicateurs financiers consolidés évoluent favorablement sur la période.

Le fonds de roulement consolidé (FDR) passe de 1 198,7 M€ en 2012 à 1 431 M€ en 2017 (+19,4 %). Le besoin en fonds de roulement consolidé (BFR) passe de - 335,5 M€ en 2012 à - 607,5 M€ en 2017. La trésorerie nette consolidée connaît une forte progression, passant de 1 560 M€ en 2012 à 2 098 M€ en 2017 (+34,5 %).

Les données collectées n'ont pas permis de calculer la part mobilisable du FDR consolidé tout comme la trésorerie consolidée de précaution. En effet, ces calculs requièrent une connaissance fine des engagements financiers des universités du panel dont nous n'avons pas pu disposer dans le cadre de la présente analyse. Toutefois, le ratio moyen de trésorerie des universités pluridisciplinaires est supérieur au seuil de vigilance de 30 jours de dépenses décaissables fixé par le MESR en la matière. Le niveau de ces indicateurs consolidés d'équilibre financier et de gestion reflète globalement la dynamique favorable des ratios de structure et de niveau des universités mise en évidence dans le cadre du rapport de la Cour sur l'autonomie financière des universités en 2015.

Liste des universités ayant répondu au questionnaire portant sur le volet financier des EPSCP

Université Aix Marseille
Université Bordeaux III
Université d'Angers
Université de Cergy Pontoise
Université de Clermont-Ferrand I
Université de Clermont-Ferrand II
Université de Marne la Vallée
Université de Poitiers
Université de Reims Champagne-Ardenne
Université de Rouen Haute-Normandie
Université de technologie de Troyes
Université de Toulon et du Var
Université de Tours
Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis
Université Lille I sciences et technologies
Université Lille II droit et santé
Université Lille III sciences humaines lettres et arts
Université Paris I Panthéon Sorbonne
Université Paris II Pantheon Assas
Université Paris V René Descartes
Université Rennes I
Université Toulouse II le Mirail
Université d'Amiens
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse
Université de Besançon
Université de Bordeaux
Université de Bourgogne
Université de Bretagne Occidentale
Université de Bretagne Sud
Université de Caen
Université de Chambéry
Université de la Réunion
Université d'Artois
Université de Limoges
Université de Lorraine
Université de Montpellier

Université de Mulhouse
Université de Nantes
Université de Nîmes
Université de Nouvelle Calédonie
Université de Paris-Dauphine (Paris IX)
Université de Perpignan
Université de Polynésie française
Université de Saint-Etienne Jean Monnet
Université de technologie de Compiègne
Université du Havre
Université du Littoral
Université du Mans
Université Grenoble Alpes
Université Lyon I
Université Lyon II
Université Lyon III
Université Montpellier III
Université Paris III la Sorbonne Nouvelle
Université Paris IV Sorbonne
Université Paris VI Pierre et Marie Curie
Université Paris VII Diderot
Université Paris X Nanterre
Université Paris XI
Université Paris Est Créteil
Université Paris XII Val de Marne
Université Toulouse I des sciences sociales
Université Toulouse III Paul Sabatier

Évolution des ressources des universités ayant répondu à la Cour, en part des produits d'exploitation encaissables (2011-2017)

	2011	2013	2015	2017
<i>Droits de scolarité applicables aux diplômés nationaux en formation initiale</i>	2,02 %	1,86 %	1,89 %	1,90 %
<i>Droits de scolarité des diplômés locaux en formation initiale</i>	0,39 %	0,50 %	0,53 %	0,49 %
<i>Autres droits de scolarité et redevances</i>	0,21 %	0,20 %	0,23 %	0,20 %
<i>Prestations de formation continue</i>	2,02 %	2,03 %	2,12 %	2,40 %
<i>Prestations de recherche</i>	1,24 %	1,08 %	0,88 %	0,53 %
<i>Valeur des produits fabriqués, prestations de services, marchandises</i>	5,95 %	5,72 %	5,74 %	5,60 %
<i>Taxe d'apprentissage</i>	0,85 %	0,83 %	0,77 %	0,84 %
<i>Subvention pour charges de service public</i>	82,38 %	83,64 %	82,40 %	82,80 %
<i>Produits d'exploitation encaissables</i>	100 %	100 %	100 %	100 %

Source : réponses au questionnaire

Les données du tableau suivant sont issues du traitement de données financières de plusieurs catégories d'établissements publics d'enseignement supérieur.

Recettes d'un échantillon d'établissements publics d'enseignement supérieur en 2015

	Montant (milliers €)	En % des produits d'exploitation
<i>Subvention pour charges de service public universités</i>	9 086 453	82 %
<i>Subvention pour charges de service public formations d'ingénieurs</i>	1 038 120	63 %
Total (a)	10 124 573	80 %
<i>Ressources propres universités</i>	1 940 752	18 %
dont droits d'inscription universités	208 301	2 %
<i>Ressources propres écoles d'ingénieurs</i>	606 687	37 %
dont droits d'inscription écoles ingénieurs	65 247	4 %
Total droits d'inscription	273 548	2 %
Total ressources propres (b)	2 547 439	20 %
<i>Produits d'exploitation universités</i>	11 027 205	
<i>Produits d'exploitation écoles ingénieurs</i>	1 645 107	
Total (a+b)	12 672 312	

Source : Réponses questionnaire Cour des comptes

Précisions méthodologiques concernant le tableau ci-dessus :

Le tableau repose sur un traitement des données financières des universités de l'échantillon *supra* et des établissements suivants :

Établissements sous tutelle du Ministère des Armées

ENSTA Bretagne

ENSTA Paris Tech

ISAE

Nb : l'établissement Polytechnique a été exclu du traitement de données car il s'agit du seul établissement qui rémunère les étudiants en cycle ingénieur et ne perçoit pas de droits d'inscription pour ce cursus.

Établissements sous tutelle du Ministère de l'Economie et des finances

Groupe Mines-Télécom

Établissements sous tutelle du Ministère de l'Agriculture

VetAgro Sup

Oniris

Montpellier SupAgro

École nationale vétérinaire de Toulouse

École nationale vétérinaire d'Alfort

Agro ParisTech

Agro Campus Ouest

Nb : l'établissement Agrosup Dijon a été exclu du traitement de données car une part importante des ressources de cet établissement est consacrée à Eduter qui n'est pas au service de l'école d'ingénieurs.

Établissements sous tutelle du Ministère de la transition écologique et solidaire

École nationale des ponts et chaussées

École nationale des travaux publics de l'État

Établissements sous tutelle du Ministère de l'enseignement supérieur,
de la recherche et de l'innovation

Écoles d'ingénieurs

- Université de technologies de Troyes
- École centrale de Marseille
- ENSI de Caen
- INSA Centre Val de Loire
- INSA de Toulouse
- INP de Toulouse
- ENSC de Montpellier
- ENSC de Rennes
- INSA de Rennes
- IP de Grenoble
- École centrale de Nantes
- École centrale de Lille
- Université de technologies de Compiègne
- ENI de Tarbes
- INSA de Strasbourg
- École centrale de Lyon
- ENSAM
- ENSC de Paris
- INSA de Rouen
- ENSMA de Poitiers
- ENSCI de Limoges
- Université de technologies de Belfort-Montbéliard
- ENSIIE
- Centrale Supélec

Nb : ces établissements ont été traités en raison de leur passage au RCE en 2015.

Mode de réalisation des calculs

- Agrégation de la subvention pour charge de service public (SCSP) perçue par les universités et les écoles d'ingénieurs (pour les établissements sous tutelle du ministère de l'agriculture, la SCSP a été sommée avec les charges de personnel prises en charge par l'État sur le titre 2 du programme 142).
- Agrégation des droits d'inscription perçus par les universités et les écoles d'ingénieurs.
- Agrégation des ressources propres des universités et écoles d'ingénieurs. Le montant des ressources propres a été obtenu en soustrayant la SCSP des produits d'exploitation encaissables.
- Ces calculs ont été effectués pour l'année 2015, dernière année pour laquelle les données financières des écoles d'ingénieurs sous tutelle du MESRI ont été transmises à la Cour des comptes.

Annexe n° 5 : les droits d'inscription dans les établissements publics d'enseignement supérieur

Les droits d'inscription afférents à une formation conduisant à des diplômes nationaux ou au titre d'ingénieur diplômé

Les modalités de fixation de ces droits d'inscription

Le code de l'éducation contient peu de dispositions relatives aux droits d'inscription.

L'article 48 de la loi de finances n° 51-598 du 24 mai 1951, qui n'est pas codifié, prévoit que « *les taux et modalités de perception des droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État* » ainsi que « *les taux et modalités de perception des droits d'inscription aux concours organisés par l'État et des droits d'examen en vue de l'obtention des diplômes délivrés par l'État* » sont fixés par arrêté du ministre intéressé et du ministre du budget.

La terminologie : droits d'inscription, droits de scolarité, frais de scolarité

La loi de finances du 24 mai 1951 emploie les termes de droits d'inscription, de scolarité, d'examen, de concours et de diplôme. Le code de l'éducation emploie, de manière indifférenciée, les termes de droits d'inscription, à l'article L. 719-4 qui dispose que « *les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (...) reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs* », et de droits de scolarité, à l'article R. 719-49, qui traite des cas d'exonération des droits de scolarité en faveur notamment des étudiants boursiers.

Les différents arrêtés conjoints des ministres de tutelle des établissements d'enseignement supérieur et du budget qui fixent le montant des droits d'inscription dans ces établissements emploient généralement le terme de « droits de scolarité » pour désigner les droits d'inscription. Mais certains arrêtés, par exemple celui relatif aux établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture¹⁸⁵, prévoient d'autres frais en sus des droits de scolarité : des droits d'inscription à l'examen d'entrée de certaines écoles ; des frais de dossier pour la préinscription en première année ou l'inscription au diplôme demandé ; etc.

Bien que la terminologie soit diverse, il est d'usage de considérer que les droits d'inscription correspondent aux droits que les étudiants doivent acquitter, pour une année universitaire donnée, lors de leur inscription dans un établissement public d'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé.

C'est sur ce fondement que, chaque année, les droits universitaires sont déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'enseignement supérieur et du budget¹⁸⁶. Ces droits universitaires correspondent aux droits que les étudiants doivent acquitter, pour une année universitaire donnée, lors de leur inscription dans un établissement public d'enseignement

¹⁸⁵ Voir l'arrêté du 30 août 2018 fixant pour l'année 2018-2019 les montants des droits de scolarité, d'examen et d'inscription aux concours ainsi que les montants des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme par validation des acquis de l'expérience, dans les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture.

¹⁸⁶ Voir l'arrêté du 21 août 2018 fixant les droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur.

supérieur relevant du ministère de l'enseignement supérieur en vue de la préparation d'un diplôme national. Ils peuvent être acquittés à taux plein ou à taux réduit, en cas d'inscription à un second diplôme au sein du même établissement, les droits acquittés à taux plein étant alors ceux dont le montant est le plus élevé.

C'est également sur ce fondement (ainsi que, le cas échéant, sur le fondement des dispositions figurant dans leurs décrets statutaires) que sont déterminés, par arrêté, les droits de scolarité acquittés par les étudiants en vue de la préparation de diplômes nationaux ou du titre d'ingénieur diplômé dans les établissements publics d'enseignement supérieur relevant de la tutelle d'autres ministères que le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) :

- établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de la culture ;
- cursus d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes dans les écoles relevant du ministère de l'agriculture¹⁸⁷. En vertu de l'article L. 811-6 du code rural et de la pêche maritime, « des arrêtés ministériels précisent, pour chaque établissement d'enseignement agricole et vétérinaire ou, en cas de pluralité d'établissements d'une même catégorie, pour chaque catégorie d'établissements, (...) le montant des droits de scolarité (...) ». L'article R. 812-24 du code rural et de la pêche maritime précise « qu'un arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du ministre chargé du budget fixe le montant des droits de scolarité acquittés par les étudiants et les conditions d'une exonération éventuelle » pour les diplômes d'ingénieur délivrés par les écoles relevant du ministère, les diplômes nationaux de vétérinaire et de spécialisation vétérinaire et le diplôme national de paysagiste ;
- formations d'ingénieur au sein des écoles de l'Institut Mines-Télécom et de l'École nationale supérieure des mines de Paris¹⁸⁸, relevant du ministère de l'économie et des finances ;
- écoles d'enseignement supérieur relevant de la tutelle du ministère de la transition écologique et solidaire¹⁸⁹.

Le code de l'éducation ne précise pas la nature de ces droits d'inscription. L'article L. 719-4 stipule simplement que « les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (...) reçoivent des droits d'inscription versés par les étudiants et les auditeurs ». Le produit des droits d'inscription est donc affecté en recettes au budget des établissements publics d'enseignement supérieur.

¹⁸⁷ Voir l'arrêté du 25 juillet 2017 fixant le montant des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur agricole publics pour les années universitaires 2017-2018, 2018-2019 et 2019-2020.

¹⁸⁸ Voir l'arrêté du 19 février 2018 modifiant l'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'École nationale supérieure des mines de Paris et l'arrêté du 19 février 2018 modifiant l'arrêté du 17 mars 2017 fixant les droits de scolarité des formations d'ingénieurs de l'Institut Mines-Télécom.

¹⁸⁹ Voir, par exemple, l'arrêté du 16 juillet 2018 modifiant l'arrêté du 25 avril 2013 modifié relatif au montant des droits d'inscription à l'École nationale des ponts et chaussées.

Le paiement intégral des droits d'inscription, qui est l'une des formalités prévues par l'article D. 612-4 du code de l'éducation¹⁹⁰, constitue une condition de l'accès des étudiants aux formations.

Les cas d'exonération des droits d'inscription

Le code de l'éducation prévoit des cas d'exonération des droits d'inscription pour les étudiants boursiers, les pupilles de la Nation¹⁹¹ et pour les étudiants dont la situation personnelle le justifie au regard de critères sociaux établis par le conseil d'administration de l'établissement et dans la limite de 10 % des étudiants inscrits¹⁹².

Les autres contributions liées à l'inscription dans des établissements d'enseignement supérieur

Aux droits de scolarité *stricto sensu*, s'ajoutaient pour les étudiants des établissements universitaires, jusqu'à la rentrée 2017-2018, d'autres contributions contribuant au financement de la vie de campus. Ce financement relève de l'autonomie des établissements et des partenariats qu'ils nouent le cas échéant avec le réseau des œuvres universitaires et scolaires et les collectivités territoriales. Toutefois, trois sources de financement spécifiques pouvaient être mobilisées pour financer les actions dans ce domaine :

- le droit de médecine préventive, prévu par l'article L. 831-3 du code de l'éducation¹⁹³, permettait de financer en partie les services universitaires et interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé, régis par le décret n° 2008-1026 du 7 octobre 2008. En 2017, ce droit, acquitté par l'étudiant auprès de l'établissement au moment de l'inscription, était de 5,10 €, soit un montant global annuel de 7,8 M€ ;
- une partie des droits d'inscription acquittés par les étudiants chaque année était destinée à financer les actions des fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE). Le montant des droits ainsi fléchés était de 16 € minimum par étudiant en 2017, ce qui correspond à une ressource annuelle de 15,3 M€, les étudiants boursiers étant exonérés ;

¹⁹⁰ Article D. 612-4 : « L'inscription est subordonnée à la production, par l'intéressé, d'un dossier personnel dont la composition est définie par le chef d'établissement en application des dispositions générales arrêtées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prévues par la réglementation des droits universitaires. »

¹⁹¹ Article R. 719-49 : « Les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'État et les pupilles de la Nation sont, de plein droit, exonérés du paiement des droits de scolarité afférents à la préparation d'un diplôme national ou du titre d'ingénieur diplômé, dans les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. »

¹⁹² Article R. 719-50 : « Peuvent en outre bénéficier de la même exonération les étudiants qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, notamment les réfugiés et les travailleurs privés d'emploi. Les décisions d'exonération sont prises par le président de l'établissement, en application de critères généraux fixés par le conseil d'administration et dans la limite des 10 % des étudiants inscrits, non compris les personnes mentionnées à l'article R. 719-49. »

¹⁹³ Article L. 831-3 du code de l'éducation, avant modification par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants : « Le montant du droit annuel représentant la participation des étudiants aux dépenses de la médecine préventive de l'enseignement supérieur est fixé par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur, du ministre chargé de la santé et du ministre chargé du budget. »

- les établissements universitaires proposaient systématiquement aux étudiants d'acquitter, lors de leur inscription, une cotisation leur permettant d'accéder aux activités sportives proposées par le service universitaire des activités physiques et sportives (SUAPS). Une cotisation spécifique complémentaire était également prévue, dans un grand nombre d'établissements, pour les étudiants qui souhaitent bénéficier des activités culturelles proposées. Le montant de cette cotisation, fixé par les établissements, se situait dans une fourchette qui variait de 10 à 50 € pour un montant moyen de l'ordre de 20 € par an. Les boursiers n'étaient, dans l'immense majorité des cas, pas exonérés par les établissements du paiement de ces cotisations.

Ces frais complémentaires augmentaient fortement les coûts strictement liés à la scolarité. En moyenne, en 2017-2018, le coût total constaté par étudiant s'élève à 406,10 € en licence (dont 184 € pour les droits de scolarité), à 478,10 € en master (dont 256 € de droits de scolarité) et à 613,10 € en doctorat (dont 391 € de droits de scolarité). Tous cycles confondus, les droits de scolarité seuls représentaient en moyenne, en 2017-2018, 55 % des frais complets liés à l'inscription dans un établissement (277 € pour un total de 499,10 €).

Frais moyens acquittés, par année et par cycle de formation

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
en Licence :							
<i>Droits de scolarité</i>	177 €	181 €	183 €	184 €	184 €	184 €	184 €
<i>Sécurité sociale</i>	203 €	207 €	211 €	213 €	215 €	215 €	217 €
<i>Médecine préventive</i>	4,57 €	5 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €
<i>Coût moyen total de l'inscription</i>	384,57 €	393 €	399,10 €	402,10 €	404,10 €	404,10 €	406,10 €
en Master :							
<i>Droits de scolarité</i>	245 €	250 €	254 €	256 €	256 €	256 €	256 €
<i>Sécurité sociale</i>	203 €	207 €	211 €	213 €	215 €	215 €	217 €
<i>Médecine préventive</i>	4,57 €	5 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €
<i>Coût moyen total de l'inscription</i>	452,57 €	462 €	470,10 €	474,10 €	476,10 €	476,10 €	478,10 €
En doctorat :							
<i>Droits de scolarité</i>	372 €	380 €	388 €	391 €	391 €	391 €	391 €
<i>Sécurité sociale</i>	203 €	207 €	211 €	213 €	215 €	215 €	217 €
<i>Médecine préventive</i>	4,57 €	5 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €
<i>Coût moyen total de l'inscription</i>	579,57 €	592 €	604,10 €	609,10 €	611,10 €	611,10 €	613,10 €
Coût moyen LMD :							
<i>Droits de scolarité</i>	265 €	270 €	275 €	277 €	277 €	277 €	277 €
<i>Sécurité sociale</i>	203 €	207 €	211 €	213 €	215 €	215 €	217 €
<i>Médecine préventive</i>	4,57 €	5 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €	5,10 €
<i>Coût moyen total de l'inscription</i>	472,24 €	482,33 €	491,10 €	495,10 €	497,10 €	497,10 €	499,10 €

Source : Cour des comptes, d'après données du MESRI

À compter du 1er juillet 2018, ces droits sont supprimés au profit de la nouvelle contribution destinée à favoriser l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif introduite par la loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants.

Cette nouvelle contribution de vie étudiante et de campus (CVEC) est instituée au profit :

- des établissements publics d'enseignement supérieur¹⁹⁴
- des écoles des chambres de commerce et d'industrie
- des établissements publics de coopération culturelle ou environnementale dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur
- des établissements d'enseignement supérieur privés d'intérêt général.

Le montant annuel de cette contribution, qui constitue une imposition de toute nature¹⁹⁵, est fixé à 90 €¹⁹⁶. Il est indexé chaque année universitaire sur l'indice des prix à la consommation hors tabac. Les étudiants boursiers sont exonérés du versement de cette contribution. Lorsque l'étudiant s'inscrit au titre d'une même année universitaire à plusieurs formations, la contribution n'est due que lors de la première inscription. La contribution est acquittée auprès du centre régional des œuvres universitaires et scolaires dans le ressort territorial duquel l'établissement d'enseignement supérieur a son siège.

La loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants a, par ailleurs, supprimé le régime de sécurité sociale applicable aux étudiants, qui avait montré ses limites au cours des dernières années en termes notamment de qualité de service. Les étudiants sont rattachés au régime général de la sécurité sociale à compter de la rentrée 2018 pour les nouveaux entrants dans l'enseignement supérieur. En 2019, ce sera le cas de l'ensemble des étudiants. La cotisation forfaitaire, dont étaient redevables les étudiants de l'enseignement supérieur âgés de 20 à 28 ans en contrepartie de leur couverture de base à l'assurance maladie, est supprimée à compter de la rentrée 2018. D'un montant de 217 euros, cette cotisation était acquittée au 1^{er} septembre en même temps que les frais d'inscription.

Détail des dispositions de la loi du 8 mars 2018 concernant la couverture maladie des étudiants

Jusqu'à la rentrée universitaire 2018-2019, les étudiants de l'enseignement supérieur âgés de 20 à 28 ans étaient redevables d'une cotisation forfaitaire, fixée à 217 € pour l'année universitaire 2017-2018¹⁹⁷ en contrepartie de leur couverture de base à l'assurance maladie. Cette cotisation forfaitaire annuelle, qui contribuait au financement de la prise en charge des frais de santé, était versée auprès de l'établissement d'enseignement supérieur en même temps que les frais d'inscription.

La loi du 8 mars 2018 supprime le paiement de cette cotisation forfaitaire à compter de la rentrée 2018, pour l'ensemble des étudiants.

¹⁹⁴ Les lycées publics ou privés sous contrat dispensant des formations d'enseignement supérieur, qui figuraient dans le projet de loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, ont été exclus, au cours du débat parlementaire, du champ d'application de la nouvelle contribution.

¹⁹⁵ L'article 34 de la Constitution dispose que « *la loi fixe (...) les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.* »

¹⁹⁶ Voir article L. 841-5 du code de l'éducation.

¹⁹⁷ Voir l'arrêté du 27 juillet 2017 fixant la cotisation forfaitaire d'assurance maladie due par les étudiants pour l'année universitaire 2017-2018.

Elle supprime le régime de sécurité sociale spécifique des étudiants. À compter du 1^{er} septembre 2018, les jeunes qui débutent des études supérieures et deviennent étudiants resteront rattachés, pour le remboursement de la part de base de leurs frais de santé, auprès des organismes qui géraient auparavant leur couverture maladie. Les autres étudiants qui étaient précédemment rattachés à une mutuelle d'étudiants pour leur couverture de base, resteront rattachés à la même mutuelle pendant l'année universitaire 2018-2019. Au plus tard le 1^{er} septembre 2019, s'ils sont toujours étudiants, ils seront rattachés aux caisses du régime général. La suppression de la cotisation étudiante fait entrer les étudiants dans le droit commun de la protection maladie universelle (PUMA) ; les étudiants contribueront au financement de la sécurité sociale en fonction de leur situation et de leurs ressources, comme le prévoit l'article L. 380-2 du code de la sécurité sociale qui précise les deux conditions cumulatives pour être éligible : avoir, en 2018, des revenus d'activités inférieurs à 3 973€ mais des revenus du capital supérieurs à 9 933€. Toutefois, cette contribution sera nulle pour la très grande majorité des étudiants :

- les étudiants ne remplissant pas les deux conditions cumulatives énoncées ci-dessus, c'est-à-dire s'ils ont, en 2018, des revenus d'activité supérieurs à 3 973 €, ou des revenus du capital inférieurs à 9 933 €, ou des revenus d'activité inférieurs à 3 973 € mais des revenus du capital inférieurs à 9 933 € ou des revenus du capital supérieurs à 9 933 € mais des revenus d'activité supérieurs à 3 973 € ;
- les étudiants boursiers.

*

**

À compter de la rentrée universitaire 2018-2019, les frais d'inscription, au sens large, à des diplômes nationaux au sein d'établissements publics d'enseignement supérieur comprennent les contributions suivantes :

- Les droits de scolarité, correspondant à la somme acquittée auprès d'un établissement d'enseignement supérieur pour avoir accès à une formation sanctionnée par un diplôme national ou un titre d'ingénieur diplômé, dont le montant est fixé nationalement par arrêté.
- La nouvelle contribution destinée à favoriser l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif, dont le montant forfaitaire est fixé par la loi.

À ces contributions peut s'ajouter, le cas échéant, selon la situation personnelle de chaque étudiant, une cotisation à la sécurité sociale (voir *supra*).

Les droits de scolarité afférents à une formation conduisant à un diplôme d'établissement

Ces droits de scolarité sont fixés librement par le conseil d'administration de chaque établissement¹⁹⁸ en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation¹⁹⁹ (CE, 19 mars 2001, Brossolet et Morri, req. N° 192203). Le conseil d'administration détermine le montant des droits afférents en fonction des coûts de la formation.

Le cas des grands établissements

La qualification de grand établissement peut être reconnue, en application de l'article L. 717-1 du code de l'éducation, aux établissements d'enseignement supérieur qui, soit sont de fondation ancienne et présentent des spécificités liées à leur histoire, soit dont l'offre de formation ne comporte pas la délivrance de diplômes pour les trois cycles de l'enseignement supérieur. Les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de ces grands établissements sont fixées par décrets en Conseil d'État. La liste des grands établissements figure à l'article D. 711-3 du code de l'éducation. Ils sont divers. Ont, entre autres, le statut de grand établissement : le collège de France, le conservatoire national des arts et métiers, l'école nationale des ponts et chaussées, l'école nationale supérieure d'arts et métiers, l'école polytechnique, l'institut Mines-Télécom, l'institut national des langues et civilisations orientales, les instituts polytechniques de Bordeaux et de Grenoble, l'Université de Lorraine, l'institut d'études politiques de Paris, l'université Paris-Dauphine.

Le statut de grand établissement permet de déroger à certaines règles du code de l'éducation, en particulier aux règles relatives au rôle et à la composition des organes de direction²⁰⁰, à la création et au fonctionnement des composantes, services communs et écoles et instituts²⁰¹. La loi du 22 juillet 2013 a voulu empêcher une dérive dans l'attribution du statut de grand établissement et a donc posé des conditions à l'article L. 717-1 du code de l'éducation, déjà mentionné *supra*, qui rendent difficile l'utilisation de cette formule. Les conditions d'obtention du statut de grand établissement devraient cependant être élargies par l'ordonnance relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, prise en application de l'article 52 de la loi du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

¹⁹⁸ Voir l'article 15 de l'arrêté du 21 août 2018 fixant les droits de scolarité d'établissements publics d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur : « Le conseil d'administration des établissements visés par le présent arrêté détermine les montants annuels des droits exigés pour l'inscription à la préparation des diplômes organisés sous leur responsabilité, en application de l'article L. 613-2 du code de l'éducation. »

¹⁹⁹ « Les établissements peuvent aussi organiser, sous leur responsabilité, des formations conduisant à des diplômes qui leur sont propres ou préparant à des examens ou des concours. »

²⁰⁰ Articles L. 712-1 à L. 712-6-1 du code de l'éducation.

²⁰¹ Articles L. 712-7, L. 714-1 et L. 715-1 à L. 715-3 du code de l'éducation.

Les spécificités du grand établissement

Le grand établissement figure, aux côtés des universités, parmi les différentes catégories d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel. La qualité d'EPSCP permet au grand établissement d'être accrédité pour la délivrance de diplômes nationaux, notamment de master et de doctorat. Le fonctionnement du grand établissement est largement défini par ses statuts, fixés par voie réglementaire, de sorte que chaque projet peut adopter une configuration différente. Sans maintenir la personnalité morale de ses composantes et écoles, le grand établissement permet de leur conférer une autonomie importante. La désignation des organes dirigeants peut ainsi s'écarter largement des règles applicables aux universités. De même, le grand établissement permet de mettre en place une organisation budgétaire adaptée à l'autonomie des écoles. S'agissant des étudiants, l'article L. 612-3 du code de l'éducation prévoit que les grands établissements peuvent opérer une sélection selon des modalités fixées par arrêté du ministre en charge de l'enseignement supérieur, à l'instar des sections de techniciens supérieurs, instituts, écoles et préparations à celles-ci. Enfin, les grands établissements peuvent fixer librement les droits de scolarité afférents à leurs diplômes propres.

Les grands établissements peuvent être accrédités à délivrer des diplômes nationaux ou le titre d'ingénieur diplômé. Les droits d'inscription à ces formations sont fixés par arrêté ministériel.

Les grands établissements peuvent également délivrer des diplômes d'établissement. Le conseil d'administration des établissements est compétent pour fixer les droits de scolarité se rapportant à la préparation de ces diplômes. Certains de ces diplômes peuvent conférer le grade de licence ou de master (voir *infra*). L'article D. 612-32-2 du code de l'éducation prévoit ainsi que le grade de licence est conféré de plein droit aux titulaires des diplômes délivrés par l'université Paris-Dauphine et figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur²⁰² et au diplôme de premier cycle de l'institut d'études politiques de Paris. Aux termes de l'article D. 612-34 du code de l'éducation, le grade de master est conféré de plein droit aux titulaires des diplômes délivrés par l'institut d'étude politique de Paris²⁰³, par les instituts d'études politiques et par l'université Paris-Dauphine, et figurant sur une liste arrêtée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur.

Les contributions complémentaires en contrepartie de rémunérations pour services rendus

Les établissements d'enseignement supérieur peuvent percevoir, en sus des droits d'inscription en vue de l'obtention d'un diplôme national, sur le fondement de l'article L. 719-4 du code de l'éducation, des contributions complémentaires en contrepartie de rémunérations pour services rendus²⁰⁴.

²⁰² Voir l'arrêté du 21 septembre 2015 pris en application du décret n° 2015-1168 du 21 septembre 2015 relatif au grade de licence.

²⁰³ Voir l'arrêté du 28 avril 2017 relatif à l'attribution du grade de master aux titulaires du diplôme de fin d'études de l'Institut d'études politiques de Paris.

²⁰⁴ « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (...) peuvent disposer des ressources provenant notamment de (...) rémunérations de services (...). »

Exemples de contributions complémentaires

Des prestations optionnelles complémentaires de scolarité ont ainsi été approuvées par le conseil d'administration de l'Université de Lorraine, pour l'année universitaire 2017-2018. Ces prestations optionnelles complémentaires de scolarité concernent plusieurs écoles d'ingénieurs qui sont rassemblées au sein de l'Université de Lorraine, l'institut universitaire de technologie ainsi que l'UFR faculté de pharmacie. Elles peuvent recouvrir, par exemple, un crédit annuel de photocopies, une participation aux frais d'hébergement et de transport lors de sorties, des frais d'envoi de diplôme, des frais de cérémonie de remise de diplôme, etc. Ces prestations optionnelles sont détaillées ci-dessous s'agissant de l'École nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires (ENSAIA).

Contributions complémentaires optionnelles perçues pour services rendus à l'ENSAIA

	Participation optionnelle non boursiers	Participation optionnelle boursiers
<i>Organisation cérémonie remise de diplômes</i>	50,00 €	25,00 €
<i>Crédit annuel de copies</i>	25,00 €	12,50 €
<i>Sorties sur le terrain facultatives</i>	150,00 €	75,00 €
TOTAL	225,00 €	112,50 €

Source : Dossier du conseil d'administration du 13 juin 2017 de l'Université de Lorraine

Toutefois, en vertu d'une jurisprudence constante, la perception de telles redevances n'est possible qu'à condition que celles-ci soient facultatives, clairement identifiées et perçues en l'échange de prestations effectivement rendues aux usagers, et que leur non-paiement ne puisse écarter l'étudiant du cursus qu'il souhaite suivre. Le juge proscrit également les redevances qui correspondent aux activités habituelles déjà couvertes par les droits d'inscription.

Détail de la jurisprudence concernant les contributions complémentaires

Il ne suffit pas de « rendre facultatifs des frais » pour qu'ils soient automatiquement légaux. Certains frais tirent leur illégalité du fait qu'ils couvrent des dépenses générées par des activités qui relèvent des missions normales d'un établissement public d'enseignement supérieur. Ainsi, sont considérées comme légales par les tribunaux les délibérations instaurant : une redevance d'accès aux installations sportives au bénéfice d'étudiants de l'université pour certaines activités ayant un caractère facultatif et ne concernant pas les étudiants pour lesquels les enseignements de sport sont obligatoires ou entrent dans les enseignements sur option permettant une validation (TA de Paris, 12 février 2004) ; des droits spécifiques relatifs à des prestations ou formations hors cursus et non diplômantes, constituant un ensemble de prestations parfaitement identifiées et facultatives, comme la préparation à des concours d'entrée dans diverses écoles ou fonctions (cf. TA de Versailles, 12 juillet 1995, association générale des étudiants de Sceaux UNEF ID c/ Université Paris XI).

En revanche, sont considérées comme illégales par les juridictions administratives, les délibérations instituant, à titre de droits complémentaires, un tarif global pour le paiement de prestations pédagogiques diverses, clairement identifiées, mais qui en fait n'ont pas de lien suffisant entre elles (TA de Grenoble, 16 décembre 2005, Association « Aide juridique aux étudiants » et UNEF – Recteur de l'académie de Grenoble). Il en va de même pour les délibérations instituant : des droits d'accès aux bibliothèques et aux salles de travail (CE 10 décembre 2003, Université Jean Moulin Lyon III) ; des frais de dossier ou de candidature (fabrication et envoi postal puis traitement administratif, informatique et notification de la décision : TA Versailles, 24 mai 2004 et TA Nice, 15 février 2005) ; la participation aux frais de constitution d'un fonds documentaire (TA Versailles, 12 juillet 1995, association générale des étudiants de Sceaux UNEF-ID c/ Université Paris XI) ; le paiement de photocopiés accompagnant les cours (CAA de Paris du 27 avril 1999) ; la participation au fonctionnement informatique (CAA de Paris du 27 avril 1999) ; des frais de recrutement dans les filières à accès sélectif et des frais de concours, lorsqu'ils ne sont pas fixés par un arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur (TA de Strasbourg, 5 juin 2008, le recteur de l'académie de Strasbourg c/ université Louis Pasteur Strasbourg 1).

Source : Circulaire de la ministre chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche aux recteurs d'académie, chanceliers des universités, présidents et directeurs des établissements publics d'enseignement supérieur, en date du 3 juillet 2012.

La dernière enquête de l'UNEF sur les « frais illégaux » remonte à 2014. Cette enquête pointait des frais complémentaires exigés par 14 universités tandis que 36 autres percevaient des frais d'admission sans arrêté interministériel les y autorisant. À la suite de cette enquête, le MESRI a invité les recteurs à se rapprocher des établissements mis en cause dans le classement. Certains établissements ont indiqué qu'il s'agissait de frais complémentaires non obligatoires. Pour les autres, les recteurs ont indiqué au MESRI que les établissements s'engageaient à modifier leurs pratiques.

La circulaire du 12 juillet 2012, déjà mentionnée *supra*, présentant les droits de scolarités pour l'année universitaire 2012-2013, avait rappelé les règles applicables en matière de frais complémentaires des droits d'inscription. Elle avait été complétée, en 2013, par une note de service du 22 février 2013 relative au dialogue préventif avec les établissements sur les frais illégaux qui posait les bases d'un dialogue entre les services du rectorat en charge du contrôle de légalité et les établissements.

Il appartient au recteur, chancelier des universités, dans sa mission de contrôle de légalité, de s'assurer que les frais perçus par les établissements d'enseignement supérieur sont constitués de contributions complémentaires facultatives. Dans le cas contraire, il peut déférer devant le tribunal administratif les décisions et délibérations des autorités et établissements qu'il estimerait entachées d'illégalité.

Le cas particulier des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs

Les formations d'enseignement supérieur hébergées dans des lycées publics, à savoir les classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que les sections de techniciens supérieurs, sont gratuites²⁰⁵. Les élèves inscrits dans une classe préparatoire aux grandes écoles d'un lycée public doivent cependant, depuis la loi du 22 juillet 2013, être également inscrits dans une formation proposée par l'un des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel ayant conclu une convention avec ce lycée²⁰⁶, cette inscription emportant paiement des droits d'inscription.

Les étudiants étrangers

Les étudiants étrangers s'inscrivant en première année de licence doivent justifier d'un niveau de compréhension de la langue française adapté à la formation envisagée. Ce niveau est vérifié au moyen d'un examen (article D. 612-12 du code de l'éducation). Le montant des droits d'inscription perçus par le centre international d'études pédagogiques pour l'examen est fixé à 69 €²⁰⁷.

Par ailleurs, l'article D. 719-181 du code de l'éducation autorise les établissements publics d'enseignement supérieur, dans le cadre de leur mission de coopération internationale à offrir des formations spécifiques adaptées dans leurs contenus comme dans leurs modalités, aux étudiants étrangers. Le conseil d'administration des établissements fixe les conditions de rémunération de ces services de formation. La tarification prend notamment en compte les coûts relatifs aux aménagements spécifiques d'enseignement, aux prestations spécifiques d'accueil, au tutorat et au soutien pédagogique, au suivi pédagogique des stages, aux prestations d'ingénierie et de formation, et aux frais généraux liés à cette offre de formation et de services²⁰⁸. Le conseil d'administration peut définir des modalités d'exonération de cette contribution eu égard à la situation personnelle d'étudiants étrangers.

²⁰⁵ Article L. 132-2 du code de l'éducation : « L'enseignement est gratuit pour les élèves des lycées et collèges publics qui donnent l'enseignement du second degré, ainsi que pour les élèves des classes préparatoires aux grandes écoles et à l'enseignement supérieur des établissements d'enseignement public du second degré. »

²⁰⁶ Article L. 612-3 du code de l'éducation.

²⁰⁷ Arrêté du 4 août 2016 fixant le montant des droits d'inscription à l'examen prévu à l'article D. 612-12 du code de l'éducation.

²⁰⁸ Article D. 719-182 du code de l'éducation.

Historique des droits d'inscription²⁰⁹

Le contexte juridique

L'existence de droits d'inscription dans l'enseignement supérieur public relève d'une pratique assez ancienne et fluctuante.

Par la loi des 18 et 19 mars 1880, le législateur supprime les droits existants afin de favoriser l'enseignement supérieur public en posant que « les inscriptions prises dans les facultés de l'État sont gratuites ». La loi de finances du 26 février 1887 rétablit ces droits : les étudiants sont soumis à un droit d'inscription ou de scolarité (à l'époque 30 F par trimestre) et certains sont exemptés du droit, par exemple les boursiers. La loi du 10 juillet 1896, créant les universités et qui entend leur donner une administration et une certaine autonomie de ressources proportionnées à leur population, dispose qu'il sera fait recette au budget des universités des droits d'étude, d'inscription, de bibliothèque et de travaux pratiques acquittés par les étudiants. La loi impose, par ailleurs, que les ressources provenant de ces recettes ne soient affectées qu'aux objets suivants : dépenses des laboratoires, bibliothèques et collections ; construction et entretien des bâtiments ; création de nouveaux enseignements ; œuvres dans l'intérêt des étudiants. Le décret du 25 juillet 1897 sur le régime financier des universités mentionne que ces droits composent les recettes du budget ordinaire des universités et les dépenses correspondantes sont inscrites au budget ordinaire.

Le décret du 10 août 1935 donne au Gouvernement le pouvoir de fixer le montant des droits. Par conséquent, à la veille de la discussion de la Constitution du 27 octobre 1946, des droits d'inscription existent déjà. Ils sont définis par une affectation spéciale et sont modiques.

Le principe de gratuité de l'enseignement est posé par l'alinéa 13 du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 qui dispose que : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'État. »

L'article 48 de la loi du 24 mai 1951 dispose que « sont fixés par arrêtés du ministre intéressé et du ministre des finances (...) les taux et modalités de perception des droits d'inscription de scolarité d'examen, de concours et de diplôme dans les établissements de l'État. »

L'évolution des droits d'inscription à l'université

Les droits d'inscription universitaires, perçus à partir de 1950, ne représentaient qu'une moyenne de 1 % des recettes des universités. Le taux de ces droits est resté stable de 1969 à 1981 : il était fixé à 95 francs. Cette baisse importante en francs constants correspondait à la volonté de mettre en œuvre progressivement la gratuité de l'enseignement supérieur. À partir de 1982, une évolution sensible, liée à la volonté de réformer l'université, d'enrayer la dégradation financière constante et de promouvoir une plus grande autonomie financière, se manifeste dans la mise à jour annuelle des droits. L'arrêté du 27 août 1982 les fixe à 150 francs, celui du 29 juin 1983 à 200 francs, l'arrêté du 24 août 1984 à 250 francs, celui du 13 juin 1985 à 330 francs et l'arrêté du 24 juin 1986 à 450 francs. Le montant des droits a ainsi été revalorisé de près de 40 % après plusieurs années de stagnation. En francs constants, le montant pour 1987 correspond cependant à peine à celui de la rentrée 1969. Le produit des droits perçus par les établissements supérieurs se situe, en 1985, aux environs de 300 millions de francs, soit 1,45 % des moyens affectés à l'enseignement supérieur sur le budget de l'État.

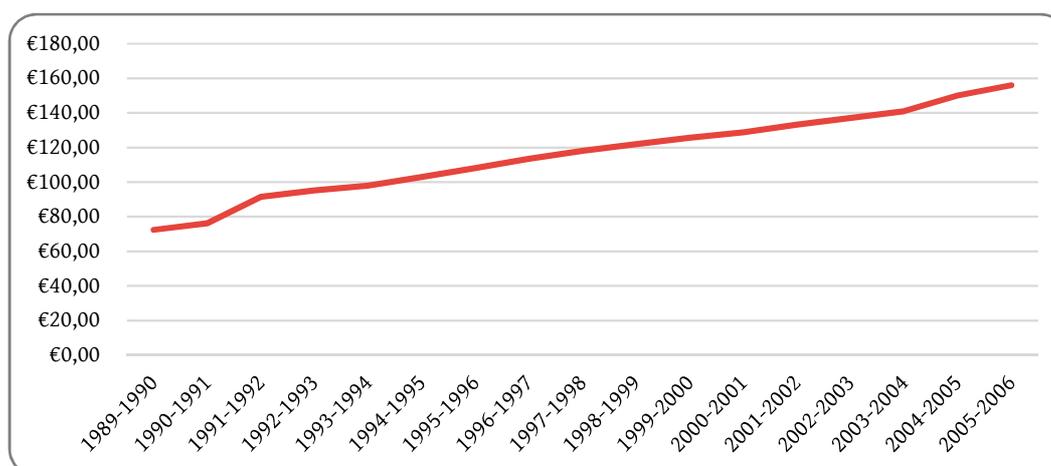
²⁰⁹ Sources : article *AJDA*, 20 septembre 1988, « Droits d'inscription et redevances universitaires » ; conclusions de Madame Nicole Questiaux, commissaire du Gouvernement, dans l'affaire d'Assemblée, 28 janvier 1972, *Conseil transitoire des facultés des lettres et des sciences humaines de Paris*.

Année universitaire	Montant annuel des droits	Affectation
1989 - 1990	475 F	Bibliothèque universitaire ou interuniversitaire : minimum 75F (fixé par le conseil d'administration)
1990 - 1991	500 F	Bibliothèque universitaire ou interuniversitaire : minimum 80F (fixé par le conseil d'administration)
1991 - 1992	600 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 100F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 40F (fixé par le conseil d'administration)
1992-1993	625 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 105F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 40F (fixé par le conseil d'administration)
1993-1994	643 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 108F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 41F (fixé par le conseil d'administration)
1994-1995	675 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 113F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 43F (fixé par le conseil d'administration)
1995-1996	709 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 119F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 45F (fixé par le conseil d'administration)
1996-1997	744 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 125F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 47F (fixé par le conseil d'administration)
1997-1998	774 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 130F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 49F (fixé par le conseil d'administration)
1998-1999	800 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 134F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 51F (fixé par le conseil d'administration)
1999-2000	824 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 138F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 53F (fixé par le conseil d'administration)
2000-2001	849 F + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 142F (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 55F (fixé par le conseil d'administration)

2001-2002	874 F – 133,24 € + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 146F – 22,26€ (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 57F – 8,69€ (fixé par le conseil d'administration)
2002-2003	137 € + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 23€ (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 9€ (fixé par le conseil d'administration)
2003-2004	141 € + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 24€ (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 9€ (fixé par le conseil d'administration)
2004-2005	150 € + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 25€ (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 10€ (fixé par le conseil d'administration)
2005-2006	156 € + droits modulés pour la préparation de certains diplômes	Service commun de documentation : minimum 26€ (fixé par le conseil d'administration). Vie étudiante : minimum 9€ (fixé par le conseil d'administration)

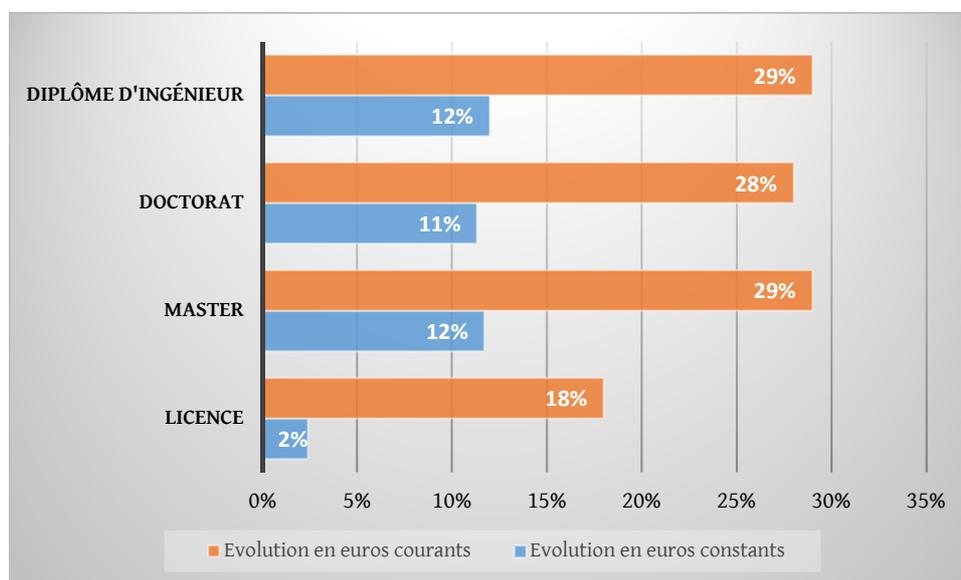
Au regard des arrêtés de fixation des droits d'inscription, on constate l'apparition d'une modulation des droits en fonction du diplôme préparé (et du cycle) à partir de l'année scolaire 1991-1992. On constate également le rattachement des formations médicales et paramédicales à cet arrêté à partir de cette même année scolaire. Une partie des droits de scolarité a d'abord été affectée aux bibliothèques universitaires et interuniversitaires, puis aux services communs de documentation et à l'amélioration de la vie étudiante.

Évolution du montant des droits de scolarité annuels (en €)



Source : Arrêtés ministériels

Évolution des droits universitaires entre les années 2005-2006 et 2018-2019²¹⁰



Source : arrêtés ministériels, convertisseur INSEE, retraitements Cour des comptes

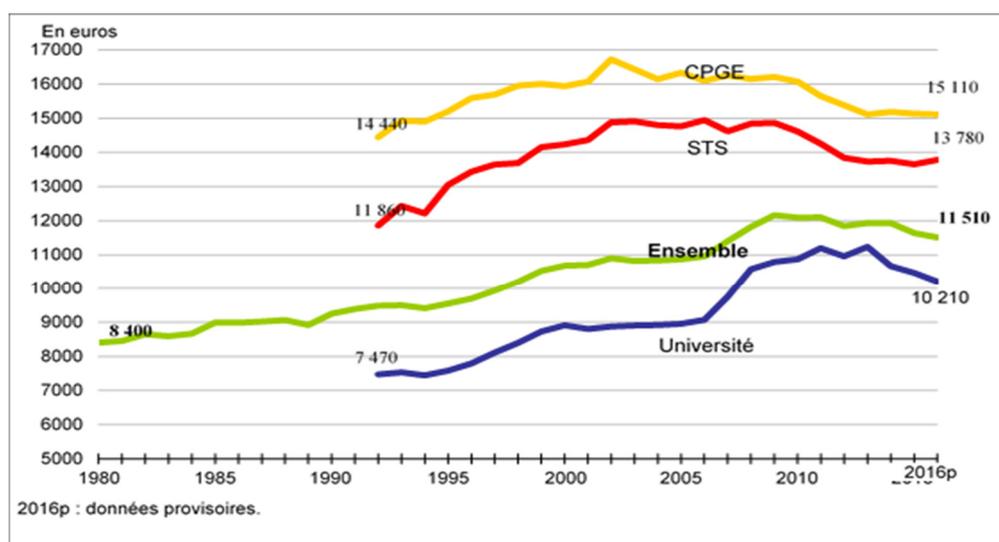
²¹⁰ Les droits d'inscription « ingénieurs » visent, dans le cadre de ce graphique, les droits dont doivent s'acquitter les étudiants entrants dans un cursus de formation d'ingénieur au sein des écoles d'ingénieurs sous tutelle du MESRI (y compris les écoles d'ingénieurs internes aux universités), à l'exception, depuis la rentrée 2018, de certaines écoles (écoles centrales et école des mines de Nancy).

Annexe n° 6 : comparaisons entre les droits d'inscription et les coûts moyens par étudiant

À partir de la dépense intérieure d'éducation, le ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation (MESRI) retrace les coûts annuels moyens par étudiant dans l'ensemble de l'enseignement supérieur, public et privé confondus (hors formation continue). Le périmètre inclut les étudiants des classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE), les sections de technicien supérieur (STS), les écoles publiques et privées (écoles d'ingénieurs, écoles de commerce, etc.) et les apprentis.

La dépense moyenne annuelle d'un étudiant, toutes filières confondues, s'élevait à 11 510 € en 2016. Cette moyenne recouvre des disparités de coût selon la filière : la dépense annuelle moyenne s'élevait en 2016 à 10 210 € pour un étudiant en université, 13 780 € pour un élève de STS, et 15 110 € pour un élève en CPGE.

Évolution de la dépense moyenne par étudiant, en euros, prix 2016



Source : MEN-MESRI, réponse au questionnaire

Le MESRI indique que ces écarts s'expliquent en grande partie par les différences de taux d'encadrement et de catégories d'enseignants selon les formations : « les personnels enseignants intervenant dans les filières post-baccalauréat en lycée sont souvent agrégés, voire, pour les CPGE, professeurs de chaire supérieure, corps où se conjuguent une rémunération plus élevée et une obligation de service plus faible que dans l'enseignement secondaire²¹¹. »

Certains ministères ont fait de la maîtrise de la dépense de formation un objectif de politique publique, et disposent de ce fait d'une connaissance détaillée des coûts moyens de formation dans les établissements d'enseignement supérieur dont ils ont la tutelle.

²¹¹ Source : MESRI-DEPP, *Repères et références statistiques 2017*, fiche 10.5.

Le ministère de l'agriculture dispose de données de ce type dans les formations de l'enseignement supérieur agricole et vétérinaire. L'un des objectifs du programme 142 « Enseignement supérieur et recherche agricoles » consiste à « organiser les formations dans des conditions optimales de coût et de qualité de service ». L'atteinte de l'objectif est mesurée par le coût unitaire de formation, qui indiquait pour 2016 un coût moyen de 14 437 € pour un élève ingénieur, vétérinaire ou paysagiste de l'enseignement supérieur agricole. La prévision pour 2018 est fixée à 14 900 €.

De même, l'objectif n°4 (« Développer l'efficacité et l'attractivité des formations des écoles du programme ») du programme 192 « Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle » est mesuré par un indicateur de coût de formation par étudiant. L'indicateur est calculé pour les 14 300 élèves inscrits dans les écoles relevant du programme 192 (groupe Mines-Télécom, écoles du GENES et ENSCI). Dans le projet annuel de performances pour 2018, l'indicateur n'est pas reporté en valeur mais en tendance par le biais d'un indice, dont la valeur devrait passer de 91,2 en 2015 à 86 en 2020. Dans les écoles d'ingénieurs relevant du programme 192, le coût de formation par étudiant s'établissait à 11 911 € en 2016.

En revanche, le programme 150 « Recherche et enseignement supérieur » du MESRI ne comporte pas d'objectif lié à la maîtrise du coût des formations. Les coûts unitaires de formation ne sont détaillés ni par catégorie d'établissement du programme (université, écoles d'ingénieurs, grands établissements), ni par cycle de formation (licence, master, doctorat) pour les universités. Le MESRI a néanmoins entamé depuis 2013 une démarche expérimentale de connaissance des coûts complets de ses formations (cf. *infra*).

Le tableau suivant vise à comparer le montant des droits d'inscription aux coûts moyens par étudiant, par filière de formation. Ce tableau doit être lu en ayant en tête les précisions suivantes :

- Le coût moyen par étudiant à l'université, en STS et CPGE correspond aux coûts de l'enseignement supérieur public comme privé. Ils sont issus des données sur la dépense intérieure d'éducation (DIE). La DIE est calculée à partir du compte de l'éducation, qui est un compte satellite de la comptabilité nationale. Ce compte ne se réduit pas aux établissements publics, ni aux établissements sous tutelle du MESRI. Il couvre la totalité des activités d'éducation réalisées sur le territoire économique (dépenses du MEN et du MESRI pour le supérieur, mais aussi celles des autres ministères, des collectivités locales, des entreprises et des ménages). Il rassemble donc à la fois des données comptables parfaitement déterminées (par exemple, pour le budget du MEN-MESRI), et, dans certains domaines, de simples évaluations, notamment à partir d'enquêtes ou d'indices d'évolution. La dépense moyenne – ou coût moyen - par étudiant prend en compte la totalité des dépenses, à savoir les dépenses courantes (personnels et fonctionnement), les dépenses en capital pour l'ensemble des activités dans les établissements publics et privés, ainsi que les dépenses de l'administration permettant l'organisation du système, à l'exclusion des formations extrascolaires et de la formation continue. Cette dépense comprend aussi les biens et services liés (transports scolaires, achat de fournitures, de manuels scolaires, de vêtements demandés par les institutions, de cours particuliers). La dépense moyenne par étudiant est égale à la somme des dépenses totales des unités de financement du compte de l'éducation, divisée par le nombre d'étudiants de l'année civile n, calculé en prenant les deux tiers des effectifs de l'année scolaire n-1/n et un tiers de l'année scolaire n/n+1.

- Les coûts unitaires de formation du groupe Mines-Télécom (programme budgétaire 192) ou de l'enseignement supérieur agricole public (programme budgétaire 142) ne sont pas calculés de la même façon que le coût moyen par étudiant issus de la dépense intérieure d'éducation. Ce ne sont pas des données issues de la comptabilité nationale. La méthodologie de calcul de ces coûts est précisée dans le projet annuel de performance du programme 142, s'agissant de l'enseignement supérieur agricole. Sont pris en compte, au numérateur, les ETP valorisés au coût moyen de salaire chargé par catégorie NNE (enquête mensuelle d'activité pour chaque école menée par la direction générale de l'enseignement et de la recherche du ministère de l'agriculture - DGER) et les crédits (données budgétaires de dotation des écoles). Des clés de ventilation s'appliquent pour répartir les ETP et les crédits en fonction des activités de formation, de recherche, de gouvernance et d'appui aux autres établissements²¹². Au dénominateur, sont pris en compte les effectifs étudiants en formation de référence (ingénieur, vétérinaire ou paysagiste), issus de l'enquête sur le système d'information sur le suivi des étudiants et d'une enquête de rentrée de la DGER.

	Effectifs (en milliers) en 2016- 2017	Part dans les effectifs de l'ens. sup. public	Coûts moyens par étudiant en 2016 (€)	Formation	Droits d'inscription en 2018-19 (€)	Droits/coûts
<i>Étudiants en université</i>	994	47 %	10 210	Licence	170	1,7 %
	541,3	25 %		Master	243	2,4 %
	53	2 %		Doctorat	380	3,7 %
	29,7	1 %		Formation ingénieur	601	5,9 %
<i>Élèves de l'enseignement supérieur agricole²¹³</i>	13,2	1 %	14 600	Formation ingénieur	1 681	12 %
<i>Élèves en STS</i>	172,8	8 %	13 780		0	0,0 %
<i>Élèves ingénieurs du groupe Mines- Télécom</i>	8,7	0,4 %	11 911	Formation ingénieur (<i>école des Mines de Paris</i>)	3 500 ²¹⁴	29 %
<i>Élèves en CPGE</i>	72	3 %	15 110		170	1,1 %
<i>Ensemble enseignement supérieur</i>	2 135,20		11 510			

Source : MEN-MESRI-DEPP, compte de l'éducation, documents budgétaires, réponses aux questionnaires de la Cour

²¹² L'indicateur évalue la dépense du programme 142 en subventions aux écoles de l'enseignement supérieur public et en rémunération des personnels consacrée à la formation. Il s'agit du coût de formation au sens strict : les dépenses consacrées à la recherche ne sont pas comptabilisées.

²¹³ Il s'agit de la prévision actualisée pour 2017 du coût unitaire de formation par étudiant pour l'État dans le cursus de référence (ingénieurs, vétérinaires et paysagistes) au sein de l'enseignement supérieur agricole public. Les effectifs dans ce cursus de référence s'élèvent à 13 200 étudiants. Seuls les étudiants du cursus ingénieur s'acquittent de droits d'inscription de 1 681 euros.

²¹⁴ Droits d'inscription à l'école nationale des Mines de Paris pour la rentrée 2018-2019. Les élèves en cursus d'ingénieur, qui sont dans d'autres écoles du groupe Mines-Télécom, payent des droits d'inscription d'un montant inférieur.

Dans son rapport « *L'autonomie financière des universités, une réforme à poursuivre* » (2015), la Cour des comptes relevait que « l'accès aux responsabilités et compétences élargies [entre 2007 et 2013] a été un facteur décisif de modernisation de la gestion des universités. Confrontées à la nécessité de maîtriser un budget global, elles se sont dotées de nouvelles compétences de pilotage et de contrôle de gestion. » Soulignant toutefois que « contrairement aux opérateurs de l'État de droit commun, « les universités ne bénéficient pas d'un processus annuel de dialogue de gestion avec l'administration centrale qui exerce leur tutelle »²¹⁵, la Cour des comptes appelait notamment à mettre en œuvre une « analyse de la soutenabilité budgétaire de l'offre de formation » dans le dossier d'accréditation qui accompagne la contractualisation, afin « d'anticiper son coût et de la rendre cohérente avec les moyens disponibles. »

L'accès des universités aux « responsabilités et compétences élargies » (RCE) a en effet révélé que les établissements ne disposaient pas d'outils de pilotage suffisants permettant de définir le coût objectif de leurs formations et d'éclairer utilement leurs décisions en matière d'ouverture ou de fermeture de formation, de tarification des formations continues ou d'utilisation des équipements.

À partir de 2013, le MESRI a amorcé une démarche de « connaissance des coûts des activités des établissements d'enseignement supérieur et de recherche », visant à mieux connaître le modèle économique des établissements dans le cadre de l'accréditation de leur offre de formation. Entre 2014 et 2016, à l'initiative du MESRI, ont été élaborés un « référentiel commun formation recherche » et une méthodologie d'élaboration des coûts des activités.

La méthode de connaissance des coûts expérimentée prend en compte les coûts provoqués directement et indirectement par les activités de formation et de recherche.

Concernant la formation, les éléments entrant dans le calcul sont les coûts des personnels (personnels enseignants et enseignants-chercheurs, intervenants extérieurs, personnels BIATSS et assimilés dont les missions peuvent directement être rattachées à des activités de formation au sein des composantes), les charges de fonctionnement liées à la formation (fournitures, consommables, petits matériels, prestations, frais de mission...), ainsi que les charges d'amortissements, dépréciations et provisions spécifiques à la formation accréditée (par exemple, amortissements d'équipements pédagogiques...). Sont également « déversées » une partie des dépenses de soutien (documentation, appui à la formation, vie étudiante) et de support (gouvernance, immobilier, numérique).

Le référentiel de connaissance des coûts des activités repose sur quatre grands regroupements disciplinaires, déclinés en domaines disciplinaires : sciences du vivant, sciences de la matière, de la terre et de l'univers, mathématiques, sciences et technologie de l'information et de la communication et sciences humaines et sociales. Le référentiel combine les regroupements disciplinaires avec les niveaux de formation (DUT, licence, licence professionnelle, master et diplôme d'ingénieur).

À titre provisoire, le calcul des coûts moyens annuels de ses formations dans l'un des établissements expérimentateurs montre que :

- le coût moyen d'un étudiant en licence est le plus faible de l'ensemble des formations, mais il connaît d'importantes variations selon le domaine disciplinaire : 2 736 € annuels pour un étudiant en SHS, 5 121 € pour un étudiant en « mathématiques, sciences et technologie de

²¹⁵ Cour des comptes, *Communication à la commission des finances du Sénat, L'autonomie financière des universités : une réforme à poursuivre*, P. 82, juin 2015, 152 p., disponible sur www.ccomptes.fr

l'information et de la communication, ingénierie et systèmes » et 8 828 € en « sciences de la matière, de la terre et de l'univers » ;

- le coût d'études moyen progresse en passant de la licence au master (de 5 121 € à 8 645 € en mathématiques ; de 2 736 € à 3 882 € en SHS ; de 8 828 € à 14 237 € en « sciences de la matière, de la terre et de l'univers ») ;
- les étudiants de DUT représentent les coûts moyens les plus élevés : 14 918 € annuels dans un DUT du domaine « mathématiques, sciences et technologie de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes », et 20 266 € en DUT « Sciences du vivant ».

Exemples de coût par étudiant pour un établissement participant à l'expérimentation

<i>Domaine</i>	Diplôme préparé	Coût moyen en €
<i>Mathématiques, sciences et technologie de l'information et de la communication, ingénierie et systèmes</i>	Diplôme d'ingénieur	11 194
	DUT	14 918
	Licence	5 121
	Licence pro	9 621
	Master	8 645
<i>Sciences de la matière, de la terre et de l'univers</i>	Licence	8 828
	Master	14 327
<i>Sciences du vivant</i>	Diplôme santé (médecine, pharmacie, PACES)	3 307
	DUT	20 266
	Licence	6 452
	Licence pro	7 683
	Master	7 700
<i>Sciences humaines et sociales</i>	DUT	7 037
	Licence	2 736
	Licence pro	4 481
	Master	3 882
	Master MEEF	5 457

Source : MESRI, « Modalités d'accompagnement par la DGESIP des établissements de la vague E en amont des évaluations du HCERES et du processus contractuel »

Selon le MESRI, compte tenu du poids de la masse salariale dans le budget des établissements, le déterminant principal induisant les différences de coût est le taux d'encadrement des formations, qui inclut le nombre d'heures travaillées par les enseignants, dont les heures complémentaires et le statut des enseignants (vacataire, PRAG, maître de conférences professeur d'université). Les maquettes de formation représentent une autre variable expliquant les différences de coût, les formations en IUT comptant par exemple un nombre élevé d'heures de formation.

La démarche de connaissance des coûts des activités a été expérimentée par 12 universités et 5 écoles d'ingénieurs en 2015-2016. Le MESRI a prévu de la généraliser à partir de la rentrée 2017 à l'ensemble des établissements, en l'inscrivant dans le dialogue contractuel. Dans un premier temps, sera concernée la « vague E » (2020-2024) composée des régions du nord, de l'Île-de-France hors Paris et de Paris-Saclay (environ 30 établissements par an pendant cinq ans).

Annexe n° 7 : les cas particuliers de l'IEP de Paris et de l'université Paris-Dauphine

Les barèmes de droits d'inscription à Sciences Po et à Dauphine

Barème des droits d'inscription à Sciences Po Paris pour 2017-2018

<i>Revenus annuels déclarés par part</i>	Montant des droits de scolarité Bachelor/Collège universitaire	Montant des droits de scolarité Master
<i>Supérieurs à 66 534 €</i>	10 250 €	14 100 €
<i>43 200 € à 66 533 €</i>	8 250 €	11 880 €
<i>36 200 € à 43 199 €</i>	6 650 €	9 880 €
<i>30 200 € à 36 166 €</i>	5 490 €	8 300 €
<i>25 200 € à 30 199 €</i>	4 390 €	6 680 €
<i>21 200 € à 30 199 €</i>	3 270 €	4 920 €
<i>19 534 € à 21 199 €</i>	2 160 €	3 360 €
<i>18 200 € à 19 533 €</i>	2 000 €	2 700 €
<i>16 200 € à 18 199 €</i>	1 100 €	1 840 €
<i>14 200 € à 16 199 €</i>	540 €	920 €
<i>12 534 € à 14 199 €</i>	320 €	530 €
<i>Inférieurs à 12 534 €</i>	0	0

Source : Sciences Po

Grilles tarifaires simplifiées de Dauphine pour 2017/2018

LSO	MSO		MIDO	IPJ
L1 et L2 Droits modulés 0 à 2200€	M1 et M2 Droits nationaux 261,10€	M1 et M2 Droits modulés 0 à 6160€	L1 et L2 Forfait 530€	M1 et M2 Droits modulés 0 à 6160€
L3 Forfait 530€			L3 Droits nationaux 189,10€	
			M1 et M2 Droits nationaux 261,10€	

LSO : Licence Sciences des organisations ; MSO : master Sciences des organisations ; MIDO : Mathématiques et informatique de la décision et des organisations ; IPJ : institut pratique du journalisme. Source : réponse Dauphine.

L'évolution des ressources propres et des recettes à Sciences Po et Dauphine

Évolution des ressources propres et des recettes de Sciences Po de 2012 à 2018 (en milliers d'euros)²¹⁶

Ressources propres	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prév.)
Total droits de scolarité	40 217	44 915	48 872	52 822	56 907	61 364	63 830
<i>dont droits de scolarité applicables aux diplômes nationaux en formation initiale</i>	144	135	135	132	122	160	105
<i>dont droits de scolarité des diplômes propres à l'établissement en formation initiale</i>	38 812	43 320	46 999	50 021	53 916	57 966	60 466
<i>dont autres droits de scolarité et redevances</i>	1 261	1 461	1 738	2 669	2 869	3 239	3 260
Prestations de formation continue	10 604	10 803	10 850	10 448	12 089	11 415	14 600
Prestations de recherche	1 157	901	1 052	812	694	465	150
Valeur des produits fabriqués, prestations de services, marchandises	1 907	1 953	1 846	2 426	2 606	2 865	2 580
Taxe d'apprentissage	3 779	3 503	3 694	3 061	2 905	3 268	3 600
Mécénat	4 690	4 489	3 963	4 611	5 152	11 670	13 100
Programme d'investissement d'avenir (PIA)	1 390	3 787	3 824	6 392	5 489	5 849	4 477
Produits d'exploitation encaissables	78 341	85 927	90 681	94 476	101 860	114 385	118 222
Total des produits constatés au compte de résultat	80 215	90 731	93 150	96 790	106 562	118 265	122 980

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 (prév.)
Subvention pour charges de service public	69 241	68 455	68 434	68 690	68 483	69 649	69 380

Total des ressources	149 456	159 186	161 584	165 480	175 044	187 914	192 360
-----------------------------	---------	---------	---------	---------	---------	---------	---------

Source : Sciences Po

²¹⁶ Précision méthodologique : les ressources propres s'entendent ici en incluant pour partie des ressources d'origine publique, comme les fonds du programme d'investissements d'avenir (PIA)

Évolution des ressources propres et des recettes de Dauphine de 2011 à 2017 (en milliers d'euros)

Ressources propres de formation	Exécution 2011	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017
Droits de scolarité applicables aux diplômes nationaux	418	694	752	816	594	559	583
Droits des diplômes propres à chaque établissement	2 345	3 743	3 845	4 318	5 814	6 222	7 033
Prestations de formation continue	7 921	8 217	9 163	10 688	11 950	15 031	14 851
Prestation de formation par apprentissage	4 831	6 771	7 887	8 363	9 935	10 991	10 864
Produits des versements libératoires ouvrant droit*	2 917	3 422	3 341	3 012	1 622	2 640	2 878
Total des ressources propres de Formation	18 432	22 847	24 988	27 197	29 915	35 443	36 209
* Taxe d'apprentissage							
Recettes encaissables	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Total des ressources propres de Formation	18 432	22 847	24 989	27 197	29 915	35 443	36 209
Total des autres ressources	6 423	6 302	5 593	6 562	6 757	6 798	8 558
Ministères de tutelle : SCSP	55 771	57 461	57 452	57 656	58 128	57 819	58 617
Total ressources encaissables	80 626	86 610	88 034	91 415	94 800	100 060	103 384

Source : Dauphine

La répartition des étudiants en fonction du barème de droits d'inscription à Sciences Po et à Dauphine

Répartition des effectifs en fonction du barème de droits d'inscription à Sciences Po

Nouveaux barèmes : bachelor, master et préparation aux concours									
Droits de scolarité Bachelor/PC	Nombre d'élèves en bachelor	nombre d'élèves en PC	Droits de scolarité Master	nombre d'élèves en Master	nombre total d'élèves	Répartition par palier en 2016	Répartition par palier en 2015	Répartition par palier en 2014	Répartition par palier en 2013
0	1440	129	0	1717	3 286	34%	33%	33%	34%
540	67	14	920	86	167	2%	2%	2%	2%
1 100	75	8	1 840	78	161	2%	2%	2%	2%
2 000	73	5	2 700	67	145	2%	2%	2%	2%
2 160	126	4	3 360	91	221	2%	3%	3%	3%
3 250	335	21	4 900	274	630	7%	7%	7%	7%
4 360	373	15	6 640	329	717	7%	7%	8%	8%
5 450	370	15	8 240	273	658	7%	7%	7%	7%
6 600	276	9	9 800	230	515	5%	6%	6%	6%
8 180	449	20	11 780	404	873	9%	9%	9%	9%
10 150	1082	16	13 970	1155	2253	23%	22%	21%	21%
Nombre total d'élèves	4 666	256		4 704	9 626		100%	100%	100%

Source : Sciences Po

Répartition des effectifs en fonction du barème de droits d'inscription à Dauphine

Profil des étudiants en L1 et L2 LSO, Répartition après abattements 2017/2018

Profil étudiant	Montant des droits	LSO 1ère année (760 étudiants)	LSO 2ème année (811 étudiants)
Boursiers	Exonération*	23,2%	24,2%
Handicap >80%, réfugiés,...	Exonération*	0,5%	0,4%
RBG inférieur à 40 000 €	Exonération*	4,3%	5,1%
RBG entre 40 000 et 50 000 €	Droits nationaux (189,10€)	2,5%	3,5%
RBG entre 50 000 et 60 000 €	275 €	8,2%	6,7%
RBG entre 60 000 et 70 000 €	550 €	7,4%	10,7%
RBG entre 70 000 et 80 000 €	825 €	9,3%	7,8%
RBG entre 80 000 et 100 000 €	1 100 €	7%	7,6%
RBG entre 100 000 et 120 000 €	1 375 €	6,4%	4,9%
RBG entre 120 000 et 140 000 €	1 650 €	4,3%	3,6%
RBG entre 140 000 et 160 000 €	1 925 €	9,3%	9,9%
RBG au-dessus de 160 000 €	2 200 €	5,7%	7,8%
Résidence fiscale hors Union Européenne	2 200 €	5,7%	4,8%
Redoublant	550 € (au maximum)	6,1%	3,2%

*seuls les 5.10€ de la cotisation de médecine préventive sont dus

Profil des étudiants en MSO, Répartition après abattements 2017/2018

Profil étudiant	Montant des droits	MSO 1ère année (1675 étudiants)	MSO 2ème année (1050 étudiants)
Boursiers	Exonération*	21,1%	17,5%
Handicap >80%, réfugiés, ...	Exonération*	0,5%	0,3%
Double diplôme	Exonération*	0,1%	0,8%
Double inscription avec exonération du droit second	Exonération	0%	2,5%
Diplôme national	Forfait (261,10€)	10,3%	31,5%
Césure	Forfait	30,3%	---
RBG inférieur à 35 000 €	Droits nationaux (261,10€)	3,2%	6,9%
RBG entre 35 000 et 40 000 € avec 1 abattement	1 120 €	0,4%	1%
RBG entre 35 000 et 40 000 € avec 2 abattements	560 €	0%	0%
RBG entre 35 000 et 40 000 €	1 680 €	1,8%	2%
RBG entre 40 000 et 50 000 €	2 240 €	3,2%	2,9%
RBG entre 50 000 et 60 000 €	2 800 €	2,0%	2,6%
RBG entre 60 000 et 70 000 €	3 360 €	0,8%	1%
RBG entre 70 000 et 80 000 €	3 920 €	2,4%	2,8%
RBG entre 80 000 et 100 000 €	4 480 €	4,5%	5%
RBG entre 100 000 et 120 000 €	5 040 €	2,9%	3%
RBG au-dessus de 120 000 €	6 160 €	10,7%	11,4%
Résidence fiscale hors UE	6 160 €	4,5%	7%
Redoublant	550 € (maximum)	1,6%	1,8%
Boursiers au mérite	3080 €	0%	0,2%

*seuls les 5.10€ de la cotisation de médecine préventive sont dus

Source : Paris-Dauphine

Annexe n° 8 : une estimation des frais d'inscription à partir de l'enquête sur le devenir des bacheliers 2014

L'estimation des frais d'inscription, dont les résultats sont retracés ci-dessous, a été réalisée par la sous-direction des Systèmes d'Information et des Études Statistiques (SIES) du MESRI à la demande de la Cour.

Présentation de l'enquête statistique sur le devenir des bacheliers 2014

Le panel des bacheliers 2014 a pour objectif de suivre le parcours dans l'enseignement supérieur des bacheliers de la session 2014. Cette enquête mise en place par le ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation interroge un échantillon de 18 200 jeunes bacheliers représentatifs de l'ensemble des bacheliers 2014. Cette enquête possède une part d'échantillon commun avec le panel des entrants en sixième en 2007, suivi par la DEPP.

L'interrogation a lieu à partir du mois de mars, dans un premier temps par l'envoi d'un courriel, d'un SMS et d'un courrier incitant les bacheliers à se connecter sur un site internet. Les non-répondants sont ensuite relancés par voie postale, le questionnaire papier est envoyé en mai. Enfin, une dernière relance est effectuée par téléphone au cours des mois de juin et juillet. Le taux de réponse global est d'environ 80 %. Un traitement statistique permet de corriger d'éventuels biais de non réponse.

Le questionnaire d'enquête aborde plusieurs thématiques relatives à ses études, à sa vie étudiante et à des éléments de situation personnelle.

- Situation de l'étudiant selon qu'il poursuit ou qu'il a arrêté ses études
- Les conditions d'études
- Les stages réalisés
- Les relations avec les autres étudiants
- Le bilan de l'année précédente
- La situation personnelle

La question relative au montant des frais d'inscription

Parmi les questions posées figure le montant des frais d'inscription. Cette information est demandée pour la rentrée de l'année n à l'étudiant qui poursuit ses études au 1er mars de l'année $n+1$.

Traitements effectués

Peu de traitements correctifs ont été effectués sur les frais d'inscription. La seule opération pratiquée est la suivante : un montant de 184 euros (taux normal pour une inscription en licence) est affecté pour les étudiants en licence qui n'ont pas déclaré de frais d'inscription et qui se déclarent non boursiers.

Pour cette étude, le type d'établissement fréquenté par l'étudiant (public, privé sous contrat, privé hors contrat) a été recherché via divers traitements. Dans un certain nombre de cas, le résultat est néanmoins indéterminé.

Limites quant à l'interprétation des résultats

L'enquête est déclarative, ce qui emporte un certain nombre de conséquences.

L'étudiant inscrit sans doute le montant qui lui paraît le plus exact. Mais il n'est pas toujours aisé pour les étudiants de se rappeler de ce montant exact, ainsi la somme déclarée peut-elle être approximative. En outre, des erreurs de déclaration et de compréhension ne sont pas à exclure.

La notion de frais d'inscription peut être mal interprétée. Certains étudiants peuvent par exemple rajouter à leurs frais d'inscription les cotisations de la sécurité sociale étudiante obligatoire pour toute inscription à une formation de l'enseignement supérieur ou encore des frais supplémentaires comme l'hébergement en internat.

Enfin, une autre limite concerne les inscriptions dans deux formations différentes, c'est notamment le cas des étudiants en CPGE qui peuvent être à la fois inscrits en CPGE et en licence. Bien que le questionnaire soit explicite sur le fait que la formation principale doit être privilégiée, ces étudiants qui ne devraient pas payer de frais d'inscription (gratuité des CPGE pour les établissements publics), indiquent payer leur inscription à l'université.

Il convient donc d'être prudent quant à l'interprétation des résultats obtenus.

Indicateur retenu

L'indicateur privilégié pour interpréter les résultats est la médiane. Cet indicateur présente l'avantage d'être relativement neutre dans son mode de calcul : il ne tient pas compte des montants aberrants, contrairement à la moyenne.

Le montant médian des frais d'inscription est le coût des frais d'inscription qui sépare le nombre d'étudiants en deux moitiés comportant le même nombre de personnes : l'une paye moins et l'autre paye plus. Ainsi, il y a autant d'étudiants qui payent des frais d'inscription supérieur au montant médian que d'étudiants dont les frais sont inférieurs au montant médian.

Il est possible de calculer d'autres percentiles pour rendre compte de la « distribution » des montants de droits d'inscription. Les chiffres obtenus sont toutefois fragiles, car reposant sur une fraction faible des étudiants, en particulier en début ou en fin de distribution.

Présentation des résultats

L'écart des frais d'inscription des étudiants est très marqué selon la nature de l'établissement de la formation suivie.

Quelle que soit l'année de scolarité, le montant des frais d'inscription médian pour un établissement public ressortant des déclarations des étudiants reflète assez bien les coûts pratiqués pour chaque formation. Ainsi, la moitié des étudiants en CPGE et en STS profitent d'une scolarité gratuite. 50 % des étudiants à l'université (licence, DUT, cursus médecine) payent jusqu'à 184 euros d'inscription et le coût d'inscription médian des étudiants en école d'ingénieur est de 610 euros. Le montant médian des frais d'inscription des « autres formations de l'enseignement supérieur » est irrégulier d'une année à l'autre mais la raison principale de cette disparité est due à l'hétérogénéité de ces « autres formations » qui ont un coût d'entrée différent (sont comprises les écoles paramédicales, d'arts, d'architecture, de comptabilité etc.).

Les établissements privés appliquent des tarifs nettement plus élevés. La moitié des étudiants en CPGE payent plus de 2 500 euros leur inscription. Le montant médian d'un BTS préparé dans un établissement privé atteint 1 000 euros. Les étudiants en école privée de commerce et d'ingénieur sont les étudiants qui ont les frais d'inscription les plus chers, le montant médian est respectivement de 8 000 euros et de 5 100 euros pour l'année scolaire 2014-2015 et de 8 000 euros et 6 500 euros pour l'année 2015-2016.

La majorité des étudiants du panel qui suivent leur formation dans un établissement privé fréquentent un établissement privé sous contrat. Néanmoins, on retrouve quelques étudiants en STS dans des établissements privés hors contrat. Selon les résultats, fragiles au vu des effectifs, ces étudiants ont des droits de scolarité nettement plus élevés, pour l'année scolaire 2015-2016, le montant médian des frais d'inscription est de 3 800 euros contre 1 067 euros pour des étudiants en établissement privé sous contrat.

Part des étudiants en fonction de la nature de l'établissement fréquenté au 1^{er} mars 2015 et au 1^{er} mars 2016

Nature de l'établissement	Part des étudiants - année 2014-2015 (en %)	Part des étudiants - année 2015-2016 (en %)
Établissement public	71,2	72,9
Établissement privé	8,4	9,7
dont sous contrat	6,6	7,8
dont hors contrat	0,3	0,5
dont non précisé	1,5	1,5
Non précisé	20,4	17,4
Ensemble	100,0	100,0

Source : Panel de bacheliers 2014. Champ : France métropolitaine + DOM (hors Mayotte)

Lecture : Pour l'année scolaire 2015-2016, au moins 72,9 % des étudiants suivent une formation de l'enseignement supérieur dans un établissement public.

Part des étudiants fréquentant un établissement public en fonction de la formation suivie au 1^{er} mars 2015 et au 1^{er} mars 2016

Filière de formation (en %)	Au 1 ^{er} mars 2015	Au 1 ^{er} mars 2016
CPGE	11	9
Licence (hors PACES)	42	40
STS	19	23
IUT	14	15
École de commerce	0	0
École d'ingénieur (y.c. classe préparatoire intégrée)	1	2
Cursus médecine (y.c. PACES)	9	7
Autres formations de l'enseignement supérieur	3	4
Ensemble	100	100

Source : Panel de bacheliers 2014

Champ : France métropolitaine + DOM (hors Mayotte). Les autres formations de l'enseignement supérieur comprennent les écoles paramédicales, d'arts, d'architecture, de comptabilité, etc.

Lecture : Pour l'année scolaire 2014-2015, parmi les étudiants fréquentant un établissement public, 42 % sont en licence.

Montant médian des frais d'inscription par formation et nature de l'établissement des bacheliers 2014 au 1^{er} mars 2015

La formation suivie au 1 ^{er} mars 2015 (2014-2015)	Ensemble					
	10 ^{ème} centile	25 ^{ème} centile	Médiane	75 ^{ème} centile	90 ^{ème} centile	95 ^{ème} centile
CPGE	0	0	60	800	4 000	7 800
Licence (hors PACES)	0	184	184	184	184	184
STS	0	0	5	500	1700	3600
IUT	0	80	180	200	400	400
École de commerce	750	6000	8000	9 000	10 000	10 000
École d'ingénieur (y.c. classe préparatoire intégrée)	165	600	1 500	6 000	7 900	8 000
Cursus médecine (y.c. PACES)	5	135	184	211	550	2 715
Autres formations de l'enseignement supérieur	0	200	1 200	3 800	6 850	8 000

La formation suivie au 1 ^{er} mars 2015 - (2014-2015)	Établissement public					
	10 ^{ème} centile	25 ^{ème} centile	Médiane	75 ^{ème} centile	90 ^{ème} centile	95 ^{ème} centile
CPGE	0	0	0	180	600	1 700
Licence (hors PACES)	0	184	184	184	184	184
STS	0	0	0	40	200	300
IUT	0	80	180	200	400	400
École de commerce	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.
École d'ingénieur (y.c. classe préparatoire intégrée)	15	500	610	675	1 390	6 500
Cursus médecine (y.c. PACES)	5	130	184	200	402	2 500
Autres formations de l'enseignement supérieur	0	0	180	500	1 850	3 800

La formation suivie au 1 ^{er} mars 2015 - (2014-2015)	Établissement privé					
	10 ^{ème} centile	25 ^{ème} centile	Médiane	75 ^{ème} centile	90 ^{ème} centile	95 ^{ème} centile
CPGE	990	1 500	2 500	7 700	9 300	10 000
Licence (hors PACES)	150	1 000	3 700	5 000	7 000	8 000
STS	90	400	1 000	1495	2400	3600
IUT	-	-	-	-	-	-
École de commerce	1 500	6 800	8 000	9 000	10 000	10 000
École d'ingénieur (y.c. classe préparatoire intégrée)	1 000	3 800	5 100	7 200	8000	8 000
Cursus médecine (y.c. PACES)	550	550	550	550	550	550
Autres formations de l'enseignement supérieur ²¹⁷	650	1 080	4 000	6 400	8 000	9 000

Source : Panel de bacheliers 2014 ; n.s : non significatif ; Champ : France métropolitaine + DOM (hors Mayotte) ;

²¹⁷ Les autres formations de l'enseignement supérieur comprennent les écoles paramédicales, d'arts, d'architecture, de comptabilité etc.

Annexe n° 9 : la compensation par l'État de l'exonération des droits d'inscription

Une progression du nombre d'étudiants exonérés du paiement des droits

Deux catégories d'étudiants sont exonérées du paiement des droits de scolarité dans les EPSCP relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur :

- la majorité sont les bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'État, ainsi que les pupilles de la Nation (décret n° 84-13 du 5 janvier 1984 relatif à l'exonération des droits de scolarité dans les universités, devenu article R719-49 du code de l'éducation). Au 31 décembre 2017, on dénombrait 511 014 étudiants boursiers (les données utilisées correspondent aux effectifs constatés à la rentrée 2015-2016) ;
- les autres étudiants exonérés sont ceux « qui en font la demande en raison de leur situation personnelle, notamment les réfugiés et les travailleurs privés d'emploi » (art. R719-50 du code de l'éducation). Dans ce dernier cas, les décisions d'exonération sont prises par le président de l'établissement, en application de critères fixés par le conseil d'administration et dans la limite des 10 % des étudiants inscrits, non compris les personnes mentionnées à l'article R.719-49.

Concernant la première catégorie d'étudiants, si l'exonération du paiement des droits de scolarité est accordée de plein droit aux bénéficiaires d'une bourse d'enseignement supérieur accordée par l'État, le montant des droits n'est pas pris en compte dans le mode de calcul du montant des bourses (cf. annexe n°13).

Les étudiants relevant de la seconde catégorie sont minoritaires dans les universités ayant répondu au questionnaire : ils représentant dans la majorité des cas moins de 5 % du nombre total d'étudiants exonérés, mais ce taux dépasse 10 % dans quatre universités :

**Nombre de boursiers par université en 2016-2017
au titre des articles R719-49 et R719-50 du code de l'éducation**

Université	Nombre d'étudiants boursiers exonérés des droits de scolarité (art. R719-49 code de l'éducation)	Nombre des étudiants exonérés des droits d'inscription (art. R719-50 code de l'éducation)	Nombre d'étudiants exonérés art.R719-50/total nombre d'étudiants exonérés
Polynésie	1 237	0	0,00 %
Valenciennes	4 051	17	0,36 %
Orléans	4 680	17	0,36 %
Poitiers	9 122	36	0,39 %
Montpellier	13 222	57	0,43 %
Nantes	11 739	56	0,47 %
Clermont	11 685	58	0,49 %
Grenoble	13 507	76	0,56 %
Perpignan	3 636	21	0,57 %
Guyane	1 297	9	0,69 %
Limoges	5 896	46	0,77 %
UT Belfort-Montbéliard	769	6	0,77 %
Lille SHS	9 065	79	0,86 %
Lyon 2	8 084	73	0,89 %
Lyon 1	9 139	85	0,92 %
Savoie	4 227	40	0,94 %
Artois	4 911	57	1,15 %
Tours	9 371	112	1,18 %
Strasbourg	13 078	160	1,21 %
Lille ST	5 583	70	1,24 %
Nouvelle-Calédonie	579	8	1,36 %
Picardie	11 379	160	1,39 %
Bordeaux	14 845	211	1,40 %
Bretagne Sud	3 163	49	1,53 %
Pau Adour	3 149	51	1,59 %
Caen	10 841	194	1,76 %
UPEC	9 055	177	1,92 %
Réunion	6 460	128	1,94 %
Rennes 1	7 228	149	2,02 %
Littoral	3 469	83	2,34 %
Reims	9 384	259	2,69 %
Nîmes	2 308	68	2,86 %
Toulouse 2	11 798	388	3,18 %
Avignon	3 035	105	3,34 %
Bretagne Occidentale	7 180	249	3,35 %

Le Mans	3 661	135	3,56 %
UPMC	7 059	268	3,66 %
Lille DS	8 547	348	3,91 %
Corte	1 651	68	3,96 %
Toulon	3 436	196	5,40 %
Rouen	10 227	716	6,54 %
Angers	8 317	948	10,23 %
Franche-Comté	7 653	979	11,34 %
Paris 1	8 357	1 674	16,69 %
La Rochelle	3 345	678	16,85 %

Source : réponses au questionnaire

Entre 2014 et 2017, le nombre total de boursiers a progressé de 8,96 % dans les universités considérées dans leur ensemble. Cette progression moyenne masque d'importantes disparités en fonction des situations locales : le nombre de boursiers a baissé dans certains établissements (universités d'Artois, d'Avignon, Littoral, Paris 7, Rennes 1), a progressé modérément dans d'autres (Clermont-Ferrand, Aix-Marseille, Lille 2, Lyon 2, etc.) et de façon plus soutenue ailleurs (Angers : +19,91 % ; Caen : +20,16 % ; Nîmes : +32,2 %).

Évolution du nombre de boursiers par université de 2014 à 2017

	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	2014-2017
,	19 075	18 243	18 872	20 070	5,22 %
AMIENS	9 649	9 900	10 019	11 059	14,61 %
ANGERS	6 951	7 670	7 731	8 335	19,91 %
ANTILLES-GUYANE	6 049	6 024			-
ANTILLES			4 444	5 025	-
GUYANE			1 159	1 242	-
ARTOIS	5 372	5 334	4 627	4 652	-13,40 %
AVIGNON	2 813	2 859	2 753	2 739	-2,63 %
BESANCON	7 120	7 299	7 369	7 562	6,21 %
BORDEAUX	13 935	15 097	14 508	14 814	6,31 %
BORDEAUX III	5 692	5 865	6 024	6 541	14,92 %
BREST	6 209	6 244	6 433	6 882	10,84 %
BRETAGNE SUD	2 965	3 145	3 074	3 246	9,48 %
CAEN	8 731	9 082	9 868	10 491	20,16 %
CERGY-PONTOISE	3 521	3 470	3 593	3 928	11,56 %
CHAMBERY	3 710	3 871	3 979	4 208	13,42 %
CLERMONT-FERRAND I	4 704	4 742	4 584	4 731	0,57 %
CLERMONT-FERRAND II	6 147	6 186	6 189	6 416	4,38 %
CUFR JF CHAMPOLLION	1 640	1 713	1 782	1 826	11,34 %
DIJON	9 545	9 487	9 388	9 660	1,20 %
EVRY-VAL D'ESSONNE	2 689	2 460	2 720	2 916	8,44 %

	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	2014-2017
<i>GRENOBLE Université</i>	11 700	12 155	12 595	13 157	12,45 %
<i>LA REUNION</i>	7 007	7 207	7 264	7 765	10,82 %
<i>LA ROCHELLE</i>	2 946	2 986	3 114	3 246	10,18 %
<i>LE HAVRE</i>	2 589	2 737	2 750	2 746	6,06 %
<i>LE MANS</i>	3 402	3 489	3 476	3 680	8,17 %
<i>LILLE I</i>	5 800	5 993	5 600	6 560	13,10 %
<i>LILLE II</i>	7 757	7 637	7 822	8 038	3,62 %
<i>LILLE III</i>	8 185	8 461	8 507	9 147	11,75 %
<i>LIMOGES</i>	4 876	5 077	5 261	5 409	10,93 %
<i>LITTORAL</i>	3 655	4 013	3 747	3 589	-1,81 %
<i>LORRAINE</i>	18 769	18 819	19 936	20 599	9,75 %
<i>LYON I</i>	7 458	7 661	8 097	8 736	17,14 %
<i>LYON II</i>	8 614	8 431	8 690	9 049	5,05 %
<i>LYON III</i>	6 767	7 294	7 216	7 630	12,75 %
<i>MARNE-LA-VALLEE</i>	2 295	2 321	2 133	2 780	21,13 %
<i>MONTPELLIER III</i>	7 815	8 405	8 087	8 571	9,67 %
<i>MONTPELLIER Univ</i>	12 726	13 038	12 830	13 562	6,57 %
<i>MULHOUSE</i>	2 174	2 142	2 129	2 223	2,25 %
<i>NANTES</i>	11 111	11 364	12 651	13 014	17,13 %
<i>NICE</i>	7 698	8 100	8 053	8 734	13,46 %
<i>NÎMES</i>	1 692	1 819	2 012	2 237	32,21 %
<i>NOUVELLE-CALEDONIE</i>	659	644	722	691	4,86 %
<i>ORLEANS</i>	5 799	6 024	6 169	6 399	10,35 %
<i>PARIS I</i>	7 908	7 775	7 819	8 257	4,41 %
<i>PARIS II</i>	2 545	2 465	2 626	2 838	11,51 %
<i>PARIS III</i>	3 930	4 651	4 195	4 254	8,24 %
<i>PARIS IV</i>	4 218	4 689	4 559	5 007	18,71 %
<i>PARIS V</i>	5 936	5 841	5 974	6 361	7,16 %
<i>PARIS VI</i>	5 476	5 171	5 477	5 753	5,06 %
<i>PARIS VII</i>	5 150	4 936	4 764	4 875	-5,34 %
<i>PARIS VIII</i>	5 358	5 296	5 018	5 517	2,97 %
<i>PARIS X</i>	7 413	7 461	7 558	7 823	5,53 %
<i>PARIS XI</i>	4 659	4 674	4 987	5 093	9,32 %
<i>PARIS XII</i>	8 491	8 751	9 062	8 694	2,39 %
<i>PARIS XIII</i>	7 332	7 478	7 629	7 874	7,39 %
<i>PAU</i>	4 272	4 141	4 297	4 367	2,22 %
<i>PERPIGNAN</i>	3 130	3 275	3 258	3 355	7,19 %
<i>POITIERS</i>	7 649	8 030	8 543	8 861	15,85 %
<i>POLYNESIE FRANCAISE</i>	583	573	895	1 144	96,23 %
<i>REIMS</i>	7 966	8 058	8 428	9 061	13,75 %
<i>RENNES I</i>	7 509	7 073	6 986	7 173	-4,47 %
<i>RENNES II</i>	8 318	8 669	8 612	9 182	10,39 %

	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017	2014-2017
ROUEN	8 289	8 883	9 140	9 803	18,27 %
SAINT-ETIENNE	5 709	5 995	6 339	6 399	12,09 %
STRASBOURG	11 084	11 140	11 586	11 825	6,69 %
TOULON	3 275	3 221	3 225	3 428	4,67 %
TOULOUSE I	5 932	5 535	6 128	6 404	7,96 %
TOULOUSE II	7 988	8 631	9 243	10 171	27,33 %
TOULOUSE III	9 759	9 504	9 823	10 044	2,92 %
TOURS	8 395	8 317	8 446	8 609	2,55 %
VALENCIENNES	4 393	4 475	4 501	4 870	10,86 %
VERSAILLES-SAINT-QUENTIN	2 638	2 628	2 694	3 002	13,80 %
Total boursiers universités	453 316	461 844	469 789	493 949	8,96 %

Source : Cour des comptes, d'après réponse DGESIP

En prenant en compte l'ensemble des établissements du programme 150, y compris les COMUE, la progression du nombre de boursiers entre 2012 (+9,22 %) et 2015 est légèrement supérieure à celle du nombre d'étudiants (+8,92 %) :

Évolution comparée du nombre de boursiers et du nombre total d'étudiants

	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2012-2015
Boursiers universités	453 316	461 844	469 789	493 949	8,96%
Boursiers écoles d'ingénieur	14 563	14 745	14 796	14 448	-0,79%
Boursiers COMUE	0	0	1 478	2 617	
Total boursiers	467 879	476 589	486 063	511 014	9,22%
Nombre total d'étudiants	1 462 716	1 499 615	1 531 279	1 593 196	8,92%

source: réponse DGESIP et RERS 2017 fiche 6.4

Des pertes de recettes compensées par l'État

L'exonération de droits accordée par l'État se traduit pour les établissements par une perte de ressources propres, dont le montant est fonction du nombre d'étudiants exonérés, de leur distribution entre les cycles de formation et du montant unitaire des droits d'inscription.

Entre les années universitaires 2011-2012 et 2017-2018, le facteur ayant contribué le plus aux pertes de recettes est le nombre de bénéficiaires de bourses sur critères sociaux, qui a progressé de 12,29 %, alors que le montant unitaire des droits augmentait de façon plus modérée (+3,95 % en licence, +4,49 % en master, +5,11 % en doctorat et +4,45 % en cursus d'ingénieur).

Évolution du montant des droits et du nombre de bénéficiaires de bourses sur critères sociaux pour les établissements du programme 150

Année universitaire	Licence	Master	Doctorat	Diplôme d'ingénieur	Nombre de bénéficiaires des BCS
2011/2012	177	245	372	584	622 140
2012/2013	181	250	380	596	632 685
2013/2014	183	254	388	606	646 439
2014/2015	184	256	391	610	660 617
2015/2016	184	256	391	610	685 520
2016/2017	184	256	391	610	697 063
2017/2018	184	256	391	610	698 610
2011-2017	3,95 %	4,49 %	5,11 %	4,45 %	12,29 %

Source : réponses au questionnaire

Les pertes de recettes des établissements au titre de l'exonération des boursiers font l'objet d'une compensation par l'État, dont les modalités de calcul ont évolué.

Entre 2009 et 2011, cette « compensation boursière » était réputée couverte par les dotations réparties par le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA). À la suite de l'interruption de l'application du modèle SYMPA en 2011, une réforme du dispositif de compensation a été engagée à partir de 2014. Depuis 2014, la compensation versée par l'État couvre l'intégralité des droits d'inscription des étudiants boursiers exonérés (184 € en licence, 256 € en master et 610 € pour un diplôme d'ingénieur). Elle est en théorie versée à l'euro près en fonction du nombre réel d'étudiants boursiers constaté dans les établissements, et intégrée à la subvention pour charges de service public (SCSP) des établissements.

Pour les universités disposant de façon analytique du montant versé par l'État au titre de la compensation des exonérations de droit consenties aux boursiers, le montant de la compensation s'établit en moyenne à 94,56 % du montant constaté des exonérations.

Sur les 43 universités dont les réponses ont été exploitées, 26 perçoivent moins de 100 % de compensation, tandis que 12 universités perçoivent davantage de compensation qu'elles n'ont constaté d'exonérations, ce qui constitue une anomalie.

Montants des exonérations de droits au titre des boursiers et des compensations versées par l'État en 2016-2017 (en €)

Université	Nombre d'étudiants boursiers exonérés des droits de scolarité (art. R719-49)	Montant cumulé des exonérations	Montant compensé par l'État	Part de l'exonération compensée par l'État
Rouen	10 227	2 044 732	500 136	24,46 %
Poitiers	9 122	2 629 827	1 854 654	70,52 %
Toulouse 2	11 798	2 547 520	2 044 766	80,26 %
Picardie	11 379	2 221 854	1 789 935	80,56 %
Lyon 2	8 084	1 618 516	1 363 294	84,23 %
Reims	9 384	1 926 396	1 627 135	84,47 %
Caen	10 841	2 304 457	1 966 518	85,34 %
Lille SHS	9 065	1 783 925	1 532 588	85,91 %
Bretagne Occidentale	7 180	1 457 387	1 298 523	89,10 %
Lille DS	8 547	1 756 821	1 583 335	90,13 %
Avignon	3 035	584 829	527 808	90,25 %
UTT (2017-2018)	653	373 843	337 948	90,40 %
Guyane	1 297	249 448	226 000	90,60 %
Limoges	5 896	1 361 165	1 249 754	91,82 %
Tours	9 371	1 970 534	1 828 058	92,77 %
Polynésie	1 237	235 024	218 200	92,84 %
Clermont	11 685	2 469 924	2 324 622	94,12 %
Paris 1	8 357	1 752 104	1 651 457	94,26 %
Nîmes	2 308	434 684	420 898	96,83 %
Paris 2	2 878	605 791	589 232	97,27%
La Rochelle	3 345	661 848	644 426	97,37 %
UPEC	9 055	1 811 544	1 768 153	97,60 %
Savoie	4 227	963 008	943 231	97,95 %
Perpignan	3 636	720 765	714 170	99,08 %
Angers	8 317	1 776 306	1 765 526 €	99,39 %
Artois	4 911	945 887	945 887	100,00 %
Le Mans	3 661	758 704	758 704	100,00 %
Rennes 1	7 228	1 694 016	1 694 859	100,05 %
Bretagne Sud	3163	664 366	677 946	102,04 %
Montpellier	13 222	2 900 223	2 968 558	102,36 %
Valenciennes	4 680	986 988	1 025 042	103,86 %
Littoral	3 469	712 532	746 046	104,70 %
Franche-Comté	7 653	1 552 414	1 642 065	105,77 %
Lyon 1	9 139	2 049 843	2 194 868	107,07 %
Nantes	11 739	2 468 247	2 693 442	109,12 %
Strasbourg	13 078	3 050 260	3 516 430 €	115,28 %
Réunion	6 460	1 253 512	1 536 040	122,54 %
Haute-Alsace	2 335	565 241	710 950	125,78 %
Pau Adour	3 149	666 186	871 309	130,79 %
Nouvelle-Calédonie	579	110 920	148 440	133,83 %
Lille ST	5 583	1 224 588	1 783 211	145,62 %

Source : réponses au questionnaire

Compte tenu de la progression du nombre de boursiers, le montant alloué à l'ensemble des établissements du programme 150 (universités, écoles d'ingénieurs et COMUE) au titre de la compensation boursière est passé de 94,6 M€ en 2014 à 112,5 M€ en 2017. La majorité de la compensation (92 % en 2017) est revenue aux universités.

Montant de la compensation aux établissements au titre de l'exonération des droits d'inscription (2014 et 2017)

	2014		2017	
	En montant (euros)	En part	En montant (euros)	En part
<i>Catégorie "Universités et assimilés"</i>	86 775 922	91,67 %	103 592 097	92,07 %
<i>Catégorie "Écoles et formations d'ingénieurs et assimilés"</i>	7 883 264	8,33%	8 679 114	7,71 %
<i>Catégorie "Communautés d'universités et d'établissements"</i>	-	-	248 320	0,22 %
<i>Total général programme 150</i>	94 659 186	100 %	112 519 531	100 %

Source : Cour des comptes, d'après réponse DGESIP

*

**

Au total, le mécanisme des bourses conduit à une double dépense pour l'État : d'un côté, le programme 231 « Vie étudiante » assure le financement des aides directes en faveur des étudiants des établissements relevant du MESRI, pour un montant de 2,29 Mds€ en 2017. Sur ce montant, 90 % sont consacrés aux bourses sur critères sociaux (2,05 Mds€ en 2017). De l'autre, le programme 150 « Recherche et enseignement supérieur » compense aux établissements le montant réel des exonérations consenties aux étudiants boursiers, pour un montant cumulé de 112,5 M€ en 2017 (110 M€ dans le PLF 2019).

Dans le cadre de la « compensation boursière », toute augmentation des droits d'inscription serait susceptible d'accroître la perte de recettes pour les établissements concernés, et de ce fait d'augmenter la charge financière pour l'État au titre de la compensation, à système inchangé.

Annexe n° 10 : les diplômes d'université

Un nombre variable de diplômes d'université par établissement

Nombre de DU en formation initiale dans les universités ayant répondu à l'enquête

<i>Université</i>	Nombre de DU, DIU ou formations locales
<i>Polynésie</i>	0
<i>Toulon</i>	1
<i>Évry</i>	3
<i>UTBM</i>	3
<i>Corte</i>	4
<i>Guyane</i>	4
<i>Nîmes</i>	4
<i>Nouvelle-Calédonie</i>	4
<i>Bretagne Sud</i>	5
<i>Artois</i>	6
<i>La Rochelle</i>	6
<i>Valenciennes</i>	6
<i>Ex Lille Sciences et techniques</i>	7
<i>Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines</i>	7
<i>Rouen</i>	8
<i>Haute Alsace</i>	9
<i>Avignon</i>	12
<i>Littoral</i>	12
<i>Le Mans</i>	13
<i>Orléans</i>	14
<i>Reims</i>	17
<i>Tours</i>	19
<i>Réunion</i>	24
<i>Ex Lille SHS</i>	26
<i>Angers</i>	29
<i>Bordeaux</i>	30
<i>Toulouse 2</i>	31
<i>Paris Est Créteil</i>	34
<i>Toulouse 1</i>	41
<i>Picardie</i>	42
<i>Paris Sud</i>	42
<i>Ex Lille Droit et santé</i>	46
<i>Pau Adour</i>	46
<i>Limoges</i>	47
<i>Bretagne Occidentale</i>	51

<i>Université</i>	Nombre de DU, DIU ou formations locales
<i>Perpignan</i>	55
<i>Caen</i>	65
<i>Nantes</i>	67
<i>Grenoble</i>	71
<i>Rennes 1</i>	74
<i>Savoie</i>	74
<i>Franche-Comté</i>	76
<i>Paris 1</i>	88
<i>Poitiers</i>	102
<i>Lyon 2</i>	103
<i>Clermont</i>	108
<i>UPMC</i>	156
<i>Strasbourg</i>	191
<i>Nice</i>	218
<i>Lyon 1</i>	227
<i>Montpellier</i>	281
Total	2 609

Source : réponses au questionnaire

Les frais spécifiques appliqués aux DU dans les universités s'échelonnent de 0 € à plus de 10 000 €. Les étudiants boursiers peuvent, dans certains cas, bénéficier de tarifs réduits²¹⁸, mais ils ne bénéficient pas de droit de la gratuité, à la différence des formations conduisant à des diplômes nationaux. En cas de double inscription, certains établissements pratiquent une réduction de droits pour le DU.

La distribution des tarifs est contrastée selon les établissements : certaines universités (Perpignan, Grenoble, Franche-Comté) comptent peu de DU aux tarifs élevés, alors que d'autres comptent une part significative de leurs DU dans des classes tarifaires élevées. C'est le cas de l'université de Clermont, qui propose 18 % de ses DU à des tarifs supérieurs à 2 100 €, ou de celle de Brest, dont 47 % des DU ont des tarifs supérieurs à 1 050 €. La moyenne des tarifs des DU de l'université de Nantes est élevée (2 164 €) et 34 % des DU proposés ont des tarifs supérieurs à 2 100 €.

Compte tenu de leur part marginale dans la structure de recettes des établissements (cf. *infra*), les décisions de création de DU ne sont pas associées de façon principale à un objectif d'augmentation des ressources propres. L'université d'Artois indique ainsi que « le nombre d'étudiants inscrits dans ces formations n'est pas suffisamment significatif pour se traduire par une évolution des recettes de l'établissement. »

Cette dimension n'est cependant pas écartée par les établissements : les tarifs élevés de certains DU procurent des recettes substantielles, dont le montant est uniquement limité par le nombre d'étudiants inscrits.

²¹⁸ À l'université de La Rochelle, le tarif du DU « Cultures technologiques internationales » s'élève à 199,10 € pour les boursiers et à 299,10 € pour les non-boursiers.

Exemples de diplômes d'université aux tarifs élevés (2017-2018)

<i>Université</i>	Intitulé du DU	Tarif	Nombre d'étudiants inscrits en formation initiale
<i>Bordeaux</i>	Affaires économiques européennes	3 805 €	19
<i>Franche-Comté</i>	Gestionnaires Administratifs - Secrétaires de mairie	3 400 €	18
<i>Lille</i>	<i>International Sport Management</i>	3 300 €	14
<i>Nice</i>	<i>Doctorate in Business Administration</i>	5 055 €	17
<i>Orléans</i>	Français langue étrangère 1 ^{ère} année	4 883 €	49
<i>Toulouse 1</i>	Criminologie renforcée	2 000 €	23
<i>Versailles-Saint- Quentin-en-Yvelines</i>	<i>European Fragrance and cosmetics</i>	2 044 €	74

Source : réponses au questionnaire

L'université de Poitiers souligne que « si le développement des ressources propres de l'établissement n'est pas le but principal et clairement affiché, la perception de ressources propres en augmentation n'est néanmoins pas négligeable. » L'université de Nice avance que « le développement des ressources propres de l'université est un des objectifs de la création de DU » mais souligne que « cet objectif d'intéressement n'est pas l'essentiel de la création d'un DU. »

La création d'un DU relève majoritairement d'une volonté d'améliorer l'insertion professionnelle. Si cet objectif s'inscrit traditionnellement dans les missions de la formation continue, il est également à la source la création de DU dans le domaine de la formation initiale.

L'université de Montpellier cite ainsi le « souci d'une professionnalisation accrue en liaison avec une haute qualité pour les métiers du droit et des sciences médicales » et l'objectif de « permettre une meilleure insertion professionnelle des étudiants » au travers de la professionnalisation des DU. L'université de Perpignan souligne que « le diplôme intervient dans un domaine très spécifique, ciblé et professionnalisant » afin d'optimiser « l'insertion professionnelle des étudiants (...) en proposant, en plus des diplômes nationaux, des formations complémentaires souples et ciblées, pensées en fonction des besoins du monde académique ou socio-professionnel. » L'université de Pau-Pays de l'Adour souligne que « l'offre de formation en DU répond à une demande exprimée par différents secteurs dont les acteurs du monde socio-professionnel. Il permet également de positionner l'établissement dans un secteur très concurrentiel. »

Enfin, d'autres types de motivation ont été cités par les universités, parmi lesquels le fait de délivrer un diplôme qui ne trouve pas d'équivalent dans les diplômes nationaux, la nécessité de compléter un cursus, de maintenir ou de développer l'attractivité d'un établissement, la diversification du recrutement des étudiants ou le renforcement des partenariats de l'établissement.

Sur le plan de la procédure, la création d'un DU est portée par une composante de l'établissement, qui établit un projet pédagogique assorti d'une fiche financière. Celle-ci détaille le coût prévisionnel global de la formation, sur la base du volume horaire d'enseignement, du statut des intervenants, des frais de gestion et de l'ensemble des frais annexes. Ces éléments sont présentés dans les commissions de la formation et de la vie universitaire (CFVU), puis votés en conseil d'administration avant la mise en œuvre du DU.

Dans la pratique, le niveau des droits assurant l'équilibre financier des formations résulte de nombreux facteurs : nombre d'étudiants inscrits, profil des étudiants, évaluation du coût complet de la formation, voire pratiques tarifaires des acteurs concurrents de la formation concernée.

S'agissant du niveau des tarifs pratiqués, le juge administratif a admis qu'ils relèvent des conseils d'administration des établissements, mais se réfère au coût de mise en place de la formation pour apprécier le bien-fondé du montant demandé aux étudiants²¹⁹. Cette exigence impose aux établissements de disposer d'une connaissance fiable de leurs coûts.

L'université de Nice a mis en place une « annexe financière afin que les porteurs des projets (avec l'aide des services administratifs) puissent déterminer un coût de fonctionnement afin d'établir les montants des droits d'inscription. » À Lille, « le coût complet prévisionnel de la formation permet de déterminer ensemble les tarifs de formation initiale et de formation continue » (ex-Lille Droit et santé) ; « la tarification des DU est liée au calcul des coûts engendrés pour leur mise en place (ingénierie et enseignement, coût de fonctionnement, etc.) » (ex-Lille SHS). L'université Lyon 1 « dispose d'un instrument de comptabilité analytique basé sur une méthodologie en coûts complets tenant compte des heures d'enseignement au coût réel, permettant le coût d'une heure chargée d'enseignement, intégrant l'ensemble des éléments de rémunération liés à l'enseignement, notamment les heures complémentaires, les frais généraux, les fonctions support et les charges immobilières. »

D'une part, la décision d'ouverture d'un DU est étroitement liée au nombre prévisionnel d'étudiants inscrits en formation initiale ou en formation continue. L'université de Limoges précise ainsi que la fiche budgétaire prend en compte les coûts de réalisation de la formation, « permettant d'établir le tarif par étudiant et le seuil d'ouverture en termes de nombre d'étudiants. » De même, l'université de Franche-Comté souligne qu'il existe « un lien entre les frais d'inscriptions au DU et le nombre d'étudiants nécessaires à l'ouverture de la formation. » Ces caractéristiques rendent compte de la précarité des DU, dont l'existence est remise en cause si le nombre d'étudiants envisagé n'est pas atteint ou ne se maintient pas.

Le public cible de la formation constitue également un élément d'appréciation. Dans de nombreux établissements, les tarifs de DU les plus élevés s'appliquent aux formations dans lesquelles la majorité des inscrits sont des étudiants étrangers. Les trois DU de l'université de Bordeaux dont les droits sont les plus élevés (plus de 3 000 € annuels) accueillent 100 % d'étudiants extra-communautaires. De même, les quatre DU de l'université de La Rochelle les plus coûteux (1 000 €) sont destinés aux étudiants étrangers. Sur les 14 DU de l'université d'Orléans, 12 ont été créés depuis 2015 et accueillent exclusivement des étudiants étrangers pour un tarif annuel de 1 178 € ; deux DU de « Français langue étrangère », qui accueillent 49 étudiants en première année et 45 étudiants en deuxième année ont un droit d'inscription d'un montant de 4 883 € en 2017-2018. La création de ces formations destinés aux étudiants étrangers paraît ainsi clairement répondre à un objectif financier.

²¹⁹ La décision de la cour administrative d'appel de Nancy du 5 juillet 2001, n° 96NC02024, n'indique pas pour autant que les établissements sont fondés à exiger, pour leurs diplômes locaux, des tarifs supérieurs au coût complet des formations.

Par ailleurs, certaines universités étudient les tarifs des formations comparables réalisées par d'autres acteurs. L'université de Reims indique que « dans le cadre des DU en formation continue, une analyse des tarifs de formations similaires (nom et/ou domaine d'activité) est effectuée par le Service de la formation continue et de l'insertion professionnelle de l'établissement. » L'université du Mans effectue également une comparaison avec les tarifs des formations « équivalentes et/ou formations proposées sur le territoire. » Cette démarche n'est cependant pas généralisée : l'université de Nice a ainsi indiqué « qu'elle n'a pas mis en place des critères de comparaisons avec d'autres formations du même type dans d'autres établissements. »

Le mode de fixation des tarifs peut enfin se fonder sur une appréciation interne quant au caractère acceptable ou soutenable du montant demandé aux étudiants. L'université Paris 1 souligne que cette appréciation s'effectue via l'avis consultatif de la CFVU et du vote du CA sur les tarifs. À l'université de Clermont, « le tarif est ainsi calculé par la composante porteuse du DU. Un arbitrage sur le caractère acceptable du montant des frais de formation est assuré par le vice-président de l'université en charge de la formation continue. Enfin, les tarifs sont approuvés par la commission de la formation et de la vie universitaire (CFVU) puis votés en CA avant toute mise en œuvre au sein de l'établissement. Le vote peut donner lieu à des discussions par les membres élus de la CFVU sur le caractère acceptable du montant demandé pour un DU et faire l'objet d'un vote positif ou négatif. »

Les ressources issues des droits de scolarité des diplômes propres aux établissements en formation initiale représentent une part minime des recettes des universités.

En 2017, ces recettes représentent seulement 0,49 % du total des produits constatés et 3 % des ressources propres des universités ayant répondu à la Cour. Toutefois, la part des recettes issues des DU dans les ressources propres atteint et dépasse 10 % dans certaines universités (Toulouse 1, Dauphine, Montpellier 3).

Dans les universités interrogées, si le montant cumulé de ces droits (56 M€ en 2017) reste inférieur aux recettes issues des diplômes nationaux (216 M€ en 2017)²²⁰, les recettes issues des DU connaissent la progression la plus dynamique de l'ensemble des recettes. Dans le périmètre des universités ayant répondu au questionnaire, les recettes des DU sont passées de 37,48 M€ en 2011 à 56 M€ en 2017 (+49,46 %), alors que les recettes liées à la formation continue ont augmenté de 39 % et celles liées aux diplômes nationaux n'ont progressé que de 9,80 %.

²²⁰ Cf. tableau en annexe n°4.

Évolution des ressources des universités, en pourcentage (2011-2017)

	En part des produits constatés		Évolution
	2011	2017	2011-2017
<i>Droits de scolarité applicables aux diplômés nationaux en formation initiale</i>	1,95 %	1,88 %	9,80 %
<i>Droits de scolarité des diplômés propres à l'établissement en formation initiale</i>	0,37 %	0,49 %	49,46 %
<i>Autres droits de scolarité et redevances</i>	0,20 %	0,20 %	12,59 %
<i>Prestations de formation continue</i>	1,95 %	2,38 %	39,00 %
<i>Prestations de recherche</i>	1,20 %	0,52 %	-50,43 %
<i>Valeur des produits fabriqués, prestations de services, marchandises</i>	5,74 %	5,54 %	9,98 %
<i>Taxe d'apprentissage</i>	0,82 %	0,83 %	15,56 %
<i>Subvention pour charges de service public</i>	79,53 %	81,91 %	17,54 %

Source : Cour des comptes, d'après réponses au questionnaire

Cette hausse peut être expliquée par plusieurs facteurs (progression du nombre d'étudiants inscrits, hausse des tarifs, augmentation du nombre de formations proposées) qui n'ont pu être étudiés dans le cadre de l'enquête.

Les diplômes d'université dans le domaine des études de santé

Les inscrits dans les DU médicaux sont des praticiens en formation continue ou des étudiants de troisième cycle des études médicales (« internes »), qui complètent leur formation dans la spécialité choisie à l'issue des épreuves classantes nationales. L'université de Bretagne Occidentale indique ainsi que « les étudiants peuvent s'y inscrire en formation initiale, car les formations en santé ne peuvent recouvrir l'ensemble des connaissances et des compétences qui sont susceptibles d'y être acquises et qui pourront être valorisées dans l'exercice de la profession visée. »

Les formations proposées en DU ou en DIU peuvent concerner des domaines très spécialisés : il en est ainsi, par exemple, du DU « Stérilisation hospitalière » (université de Grenoble, 1 240 €), du DU « Approche des troubles psychiques de la personne âgée » (université de Clermont, 1 000 €), du DU « Urgences vitales pour médecins généralistes » (université de Rennes 1), du DIU européen de nutrition (université de Brest, 1 250 €) ou du DIU « Pathologie du football », université de Rennes 1 600 €. La création de certains DU peut être liée à l'environnement direct de l'université, comme le DU de médecine maritime (université de Brest, 2 000 €) ou le DIU « Médecine d'urgence en montagne » (université de Grenoble, 600 €). Enfin certains diplômes locaux sont consacrés à des approches moins conventionnelles de la santé, comme le DU « Art-thérapie » (université de Poitiers, 1 461 €) ou le DU « Phytothérapie et aromathérapie » (université de Franche-Comté, 189 €).

Les DU et DIU du domaine médical

Université	Nombre total de DU et DIU	Dont médicaux	Tarifs des DU et DIU médicaux	Nombre d'étudiants en formation initiale
Angers	29	23 (79,3 %)	200 € - 1 040 €	de 1 à 57
Brest	51	47 (92,1 %)	180 € - 3 000 €	de 1 à 17
Caen	67	33 (49,2 %)	300 € - 1 400 €	de 2 à 65
Clermont	108	65 (60,2 %)	550 € - 3 200 €	de 1 à 25
Franche-Comté	76	48 (63,1 %)	275 € - 1 250 €	de 1 à 16
Picardie	42	37 (88 %)	189 € - 1 189 €	-
Poitiers	102	53 (51 %)	511 € - 5 511 €	de 2 à 27
Rennes 1	74	51 (68,9 %)	200 € - 1 461 €	de 1 à 20
Créteil	34	20 (58,9 %)		

Source : réponses au questionnaire

Si les DU et DIU médicaux attestent d'une qualification délivrée par une université, seuls certains d'entre eux sont reconnus au niveau national. La reconnaissance est accordée par l'Ordre national des médecins, en application des articles 79 à 81 du code de déontologie médicale, qui prévoient qu'il appartient au conseil national de l'ordre de fixer la liste des titres que le médecin peut mentionner sur sa plaque, ses feuilles d'ordonnances ou dans un annuaire professionnel. Le conseil national de l'ordre des médecins publie une liste des titres autorisés.²²¹ À titre d'exemple, dans le domaine des urgences pédiatriques, seuls les DIU « Urgences pédiatriques » des universités de Clermont-Ferrand, Marseille, Montpellier et Nice peuvent être mentionnés par les médecins titulaires de ces DIU.

Le maintien des DU et DIU médicaux dans la carte de formation initiale des universités devrait être remis en cause par la réforme du troisième cycle des études médicales, mise en place par le décret n° 2016-1597 du 25 novembre 2016 relatif à l'organisation du troisième cycle des études de médecine et le décret n° 2017-535 du 12 avril 2017 relatif aux conditions d'accès des médecins en exercice au troisième cycle des études de médecine qui souhaitent exercer dans une autre spécialité. L'obtention de l'un des 44 nouveaux « diplômes d'études spécialisées » (DES), remplaçant les anciens DES et « DES complémentaires », doit être suffisant pour exercer la spécialité. La logique voudrait donc que « les DU et les DIU que suivent de nombreux internes ne soient plus nécessaires pendant le DES, puisque les nouveaux DES intègrent l'acquisition de l'ensemble des connaissances et compétences nécessaires à la pratique. Les DU et DIU demeureraient en revanche ouverts en formation continue aux praticiens en exercice. L'observation de leur décroissance ou disparition progressive constituerait un indicateur de la complétude des maquettes de chacune des spécialités. »²²²

²²¹ Conseil national de l'ordre des médecins, « Titres et mentions autorisés sur les plaques et ordonnances », juin 2017.

²²² Source : IGAENR-IGAS, « Répondre aux besoins de santé en formant mieux les médecins. Propositions pour évaluer et réviser le troisième cycle des études médicales », rapport n°2017-119, décembre 2017.

Les étudiants inscrits en diplôme d'université

Le nombre d'étudiants inscrits en formation initiale en DU varie selon les établissements.

Certaines universités n'ont pas été en mesure de distinguer les étudiants en formation initiale inscrits à la fois en diplôme national et en diplôme universitaire, en raison des limites de leur système d'information (Apogée).

Dans les universités, ayant répondu à l'enquête, le nombre d'étudiants inscrits en DU en formation initiale varie de 0,04 % (Toulon, Nîmes, Evry) à plus de 20 % (UTBM).

Nombre d'étudiants inscrits en DU, en part des étudiants en formation initiale

Université	Nombre d'étudiants en formation initiale inscrits en DU en 2017-2018	Nombre total d'étudiants inscrits en formation initiale (inscription principale) en 2016-2017	Part des étudiants en DU
Toulon	4	9 439	0,04 %
Nîmes	2	4 627	0,04 %
Evry	40	8 850	0,45 %
Corte	21	3 933	0,53 %
Artois	110	11 091	0,99 %
Picardie	267	25 924	1,03 %
Rouen	298	27 899	1,07 %
Tours	288	25 189	1,14 %
Bretagne Occidentale	229	19 719	1,16 %
UVSQ	161	13 820	1,16 %
Bretagne Sud	112	8 194	1,37 %
Angers	392	22 573	1,74 %
Rennes 1	523	27 957	1,87 %
Reims	448	22 971	1,95 %
Nouvelle-Calédonie	57	2 840	2,01 %
Limoges	371	15 490	2,40 %
Clermont	777	32 092	2,42 %
UPEC	655	26 276	2,49 %
Franche-Comté	541	21 022	2,57 %
Toulouse 2	707	26 562	2,66 %
Bordeaux	1 430	49 476	2,89 %
Avignon	214	6 903	3,10 %
Nantes	1 215	37 852	3,21 %
Le Mans	322	9 627	3,34 %
Guyane	91	2 700	3,37 %
Littoral	305	8 541	3,57 %
Grenoble	1 644	42 037	3,91 %
Poitiers	1 307	25 150	5,20 %
Paris Sud	1 150	21 944	5,24 %
Savoie	758	13 511	5,61 %
Pau Adour	709	12 352	5,74 %
Caen	1 802	27 796	6,48 %
Nice	2 076	27 504	7,55 %
Toulouse 1	1 678	20 334	8,25 %
Perpignan	788	8 975	8,78 %
Lyon 1	3 384	37 370	9,06 %
Montpellier	4 965	39 878	12,45 %
Paris 1	5 630	40 551	13,88 %
Strasbourg	7 280	48 156	15,12 %
UT Belfort-Montbéliard	596	2 941	20,27 %

Source : réponses au questionnaire

Les ressources financières tirées des diplômes d'université

Écarts de tarification des DU dans une sélection d'universités

Université	Nombre de DU et DIU	Fourchettes des tarifs pratiqués	Distribution des DU selon les montants			
			de 0 € à 650 €	de 650 € à 1 000 €	de 1 050 € à 2 000 €	Supérieurs à 2 100 €
Perpignan	55	0 € - 2 431 €	86 %	5 %	14,5 %	2 %
Grenoble	68	0 € - 4 250 €	59 %	24 %	15 %	3 %
Franche-Comté	76	0 € - 4 500 €	44 %	20 %	18 %	7 %
Poitiers	102	439 € - 5 511 €	39 %	31 %	21 %	9 %
Bordeaux	28	0 € - 3 805 €	50 %	25 %	14 %	11 %
Brest	52	173 € - 4 500 €	27 %	25 %	31 %	16 %
Clermont	108	0 € - 5 000 €	34 %	29 %	20 %	18 %
Nantes	119	150 € - 10 000 €	13 %	16 %	36 %	34 %

Source : réponses au questionnaire, retraitement Cour des comptes

Tarification des DU destinés aux étudiants étrangers dans une sélection d'universités

Université	Intitulé du DU	Part d'étudiants étrangers	Tarif	Nombre total de DU dans l'établissement	Fourchette des tarifs ensemble des DU	Moyenne des tarifs ensemble des DU
Angers	Études françaises	100 %	2 800 €	29	de 104 € à 2 800 €	624 €
Avignon	Études françaises	100 %	1 360 €	12	de 170 à 1 360 €	764 €
Artois	Français langue étrangère pour la préparation aux études supérieures en contexte francophone	100 %	2 700 €	6	de 100 € à 2 700 €	774 €
Brest	Français sur objectifs universitaires	100 %	3 650 €	51 DU, dont 4 non médicaux	de 250 à 4 500 €	1 269 €
Caen	Études françaises	100 %	1 280 €	67	De 120 à 2 222 €	617 €
Caen	Graduate diploma in management studies	100 %	2 222 €	67	De 120 à 2 222 €	617 €
Clermont	Langue française, spécialités Ingénieur / Chimie / Tourisme	100 %	4 500 €	108, dont 43 non médicaux	De 250 € à 4 500 € (non médicaux)	1 911 € (non médicaux)
Franche-Comté	Études françaises	De 94 % à 100 %	1 420 €	28 DU non médicaux		
Grenoble	Lettres-Langue française-Communication	100 %	4250 €	71	De 0 € à 4 250 €	699 €
Lille droit et Santé	International sport and management	100 %	3 300 €	46, dont 27 non médicaux	De 0 € à 3 300 €	623 €
Limoges	Préparation aux formations scientifiques et technologiques pour une entrée en université française	100 %				
Poitiers	Études françaises	-	2 239 €	102	De 439 € à 5 511 €	1 054 €
Toulouse 2	Préparation aux études technologiques en langue française	100 %	4 039 €	31	0 € à 4 039 €	427 €
UPEC	Études françaises	100 %	890 €	34 dont 20 médicaux	192 € à 1 400 €	490 €

Source : réponses au questionnaire

Le niveau des frais de scolarité propres aux DU doit tenir compte du fait que, dans certaines réponses, les montants intègrent les droits universitaires nationaux acquittés en complément des droits propres aux DU, ainsi que les contributions des étudiants à la sécurité sociale.

Tableau n° 16 : Données financières des DU par université du panel

Université	Nombre total de DU, DIU, certificats et préparations	Fourchette des frais de scolarité des DU	Moyenne	Médiane	Exemples de montants de droits élevés en 2017-2018
Angers	29	104 € - 2 800 €	624 €	400 €	DU "Magistère en tourisme", 2 100 €, 60 étudiants
Artois	6	100 € - 2 700 €	774 €	300 €	DU Français langue étrangère pour la préparation aux études supérieures en contexte francophone, 2 700 €, 48 étudiants
Avignon	12	170 € - 1 360 €	764 €	600 €	DU "Etudes françaises", 1 360 €, 100 % d'étudiants étrangers
Bordeaux	30	189 € - 3 805 €	946 €	664 €	DU "Comptabilité et Gestion", 3 039 € ; DU "Affaires économiques européennes", 3 805 €, 100 % d'étudiants étrangers
Bretagne Occidentale	51	173 € - 3 650 €	1 297 €	1 000 €	DU "Conseils en Gestion du Patrimoine", 3 400 €
Bretagne Sud	5	250 € - 1 895 €	1 073 €	1 073 €	DU de préparation à l'entrée en formation aux professions de santé, 1 895 €
Caen	65	50 € - 2 222 €	617 €	450 €	DU "Graduate diploma in management studies", 2 222 € (étudiants étrangers) ; DU "Capacité en gestion des entreprises", 1 415 €, 85 étudiants
Clermont	108	150 € - 5 000 €	1 260 €	803 €	DU "Langue Française Spécialité Commerce international - Communication technique", 5 000 € ; DU "Langue Française Spécialité Ingénieur", 4 500 €, 12 étudiants,
Evry	3	30 € - 189 €	106 €	50 €	DU "Aide au passage des concours", 239,10 €, 24 étudiants
Franche-Comté	76	184 € - 4 500 €	894 €	777 €	DU "Mandataire judiciaire à la protection des majeurs", 4 500 € ; DU "Gestionnaires Administratifs - Secrétaires de Mairie", 3 400 €,
Grenoble	71	189 € - 4 250 €	699 €	2 220 €	DU "Lettres, études de langue française", 25 étudiants
Guyane	4	5 € - 122 €	64 €	64 €	DU de Français langue étrangère, 17 étudiants
Haute-Alsace	9	0 € - 3 999 €	572 €	50 €	DU UHA « 4.0 École du numérique », 3 999 €, 33 étudiants
Le Mans	13	250 € - 5 739 €	2 013 €	839 €	DU de technologique des IUT français, 5 739 €, 35 étudiants
Lille DS	46	115 € - 3 300 €	613 €	1 708 €	DU "International Sport Management", 3 300 €, 14 étudiants, tous étrangers
Lille SHS	26	184 € - 2 000 €	638 €	184 €	DU "Préparation à l'examen d'entrée en orthophonie", 2 000 €
Limoges	47	125 € - 5 550 €	601 €	350 €	DU "Préparation aux formations scientifiques et technologiques pour une entrée en université française", 5 500 €, 100 % d'étudiants étrangers

Littoral	12	190 € - 5 262 €	1 215 €	190 €	DU "Institut supérieur de commerce international", 5 262 € en 2e et 3e années, 122 étudiants
Lyon 1	227	256 € - 1 700 €	576 €	600 €	DU "Implantologie orale", 1 700 € ; DIU Education du Patient, 1 400 €.
Lyon 2	103	80 € - 1391 €	512 €	364 €	DU "Préparation Diplôme Supérieur de Comptabilité et de Gestion" - niveau M1
Montpellier	281	150 € - 3 000 €	684 €	550 €	DU de conception et fabrication assistées par ordinateur, 3 000 €, 18 étudiants
Nantes	67	189 € - 10 000 €	2 996 €	1 400 €	DU d'ingénierie du soudage, 10 000 €, 5 étudiants
Nice	218	205 € - 5 055 €	1 303 €	905 €	DU "Doctorate in Business Administration", 5 055 €, 17 étudiants
Nouvelle-Calédonie	4	48 € - 184 €	104 €	116 €	-
Orléans	14	152 € - 4 883 €	1 566 €	1 178 €	DU FLE, 4 883 €, 49 étudiants
Paris 1	88	183 € - 9 995€	1 198 €	295 €	DU de droit français et droit européen, 9 995 €, 16 étudiants
Paris 2	49	95 € - 6 000 €	nd	nd	LL.B. Bachelor of Laws, 6 000 €, 49 étudiants (96 % étrangers)
Pau Adour	46	130 € - 2 800 €	nd	Nd	Intégration au Master de Français langue étrangère, 2 800 €
Perpignan	55	189 € - 2 431 €	448 €	289 €	DU de français sur objectifs universitaires, 2 431 €, 13 étudiants
Picardie	42	95 € - 1 189 €	437 €	418 €	DU "ORTHOP petit appareil", 1 189 €
Poitiers	102	439 € - 4 000 €	1 055 €	756 €	DU de gestion et management du réseau automobile, 4 000 €, 12 étudiants
Reims	17	189 € - 5 189 €	-	-	DU Journalisme du vin
Rennes 1	74	122 € - 1 460 €	454 €	350 €	DU de médecine manuelle d'ostéopathie, 1 460 €, 3 étudiants
Réunion	24	100 € - 3 500 €	268 €	1 800 €	DU de lettres, études françaises, 3 500 €, 59 étudiants
Savoie	74	111 € - 3 422 €	405 €	183 €	DU de performances, sport textile, 3 422 €, 3 étudiants
Strasbourg	191	111 € - 9 483 €	1 550 €	488 €	DU "Marketing stratégique et opérationnel", 9 483 €, 690 étudiants
Toulouse 1	41	130 € - 5 000 €	1 185 €	875 €	DU MIT (Management of Innovative Technologies), 5 000 €, 21 étudiants inscrits en 2017-2018
Toulouse 2	31	189 € - 4 039 €	416 €	189 €	DU de préparation aux études technologiques en langue française, 4 039 €, 7 étudiants
Tours	19	200 € - 2 990 €	1 019 €	400 €	DU de comptabilité gestion, 2 990€, 1 étudiant
UPEC	34	189 € - 1 400 €	464 €	345 €	DU de contentieux international des affaires, 1 400 €, 13 étudiants
UPMC	156	350 € - 1 689 €	678 €	642 €	DU "Spécialité esthéticien(ne) en milieu médical", 1 689 €, 4 étudiants
UTBM	3	256 € - 610 €	374 €	256 €	DU d'études universitaires de technologie, 610 €, 520 étudiants
UVSQ	7	90 € - 2 200 €	822 €	184 €	DU de sécurité et vie urbaine, 2 200 €, 13 étudiants

Le niveau des recettes tirées des DU en proportion des ressources propres des universités représente globalement 3 % sur la période 2012-2017, mais cette proportion est variable d'un établissement à l'autre.

Répartition des universités en fonction du niveau des DU dans les ressources propres sur la période 2012-2017

Part de DU inférieure à 3 % des ressources propres	Part de DU égale ou supérieure à 3 % des ressources propres
Université de Marne la Vallée	Université Aix Marseille
Université de Rouen Haute-Normandie	Université Bordeaux III
Université de technologie de Troyes	Université d'Angers
Université de Toulon et du Var	Université de Cergy Pontoise
Université de Tours	Université de Clermont-Ferrand I
Université de Valenciennes et du Hainaut-Cambrésis	Université de Clermont-Ferrand II
Université Lille I sciences et technologies	Université de Poitiers
Université Lille II droit et santé	Université de Reims Champagne-Ardenne
Université Rennes I	Université Lille III
Université d'Amiens	Université Paris I Panthéon Sorbonne
Université de Besançon	Université Paris II Pantheon Assas
Université de Bordeaux	Université Paris V René Descartes
Université de Bourgogne	Université Toulouse II le Mirail
Université de Bretagne Sud	Université de la Réunion
Université de Caen	Université de Montpellier
Université de Chambéry	Université de Nantes
Université d'Artois	Université de Nîmes
Université de Limoges	Université de Paris-Dauphine (Paris IX)
Université de Lorraine	Université de Perpignan
Université de Mulhouse	Université de technologie de Compiègne
Université de Polynésie française	Université du Littoral
Université de Saint-Etienne Jean Monnet	Université du Mans
Université Grenoble Alpes	Université Lyon II
Université Lyon I	Université Lyon III
Université Paris IV Sorbonne	Université Montpellier III
Université Paris VII Diderot	Université Paris III la Sorbonne Nouvelle
Université Toulouse III Paul Sabatier	Université Paris VI Pierre et Marie Curie
Université Paris X Nanterre	
Université Paris XI	
Université Paris Est Créteil	
Université Toulouse I des sciences sociales	
Universités du panel n'ayant comptabilisé aucune recette de DU dans les RP	
Université d'Avignon et des Pays de Vaucluse Université de Bretagne Occidentale Université de Nouvelle-Calédonie Université du Havre	

Source : réponses au questionnaire

La part des DU dans les ressources propres des universités de Grenoble, Saint Etienne et Bourgogne s'élève respectivement à 1 %, 2 % et 3 %, tandis que celle des universités de Toulouse 1, Paris Dauphine et Montpellier 3 ressort respectivement à 10 %, 15 % et 19 %.

**Recettes des diplômes d'université, en part des ressources propres
en 2017**

Université	Recettes des DU en 2017	Ressources propres en 2017	DU / Total Ressources propres
Grenoble	895 829,53 €	83 052 815,90 €	1 %
Saint Etienne	433 888,33 €	22 049 448,47 €	2 %
Amiens	496 734,00 €	22 794 916,20 €	2 %
Bourgogne	877 247,00 €	34 195 650,00 €	3 %
Réunion	787 797,00 €	16 592 672,00 €	5 %
Nîmes	98 516,82 €	1 944 682,65 €	5 %
Clermont	1 511 756,00 €	26 569 047,00 €	6 %
Toulouse 1	1 862 552,00 €	17 959 789,00 €	10 %
Paris Dauphine	6 717 061,25 €	44 767 655,09 €	15 %
Montpellier 3	2 397 222,00 €	12 847 724,00 €	19 %

Source : Cour des comptes, d'après réponses au questionnaire

Annexe n° 11 : les hypothèses d'augmentation des droits d'inscription

Le cadre général

Une majorité d'étudiants d'université inscrits en cycle licence

Selon les données du MESRI, en 2017-2018, la majorité des étudiants des universités (61,5 %) étaient inscrits dans le cycle licence, 34,95 % en master et 3,5 % en doctorat.²²³

Pour l'avenir, les projections démographiques établissent que l'université (hors IUT) gagnerait 179 111 étudiants (doubles inscriptions des étudiants de CPGE comprises) entre 2016 et 2026, soit une hausse de 11,8 %. La primauté du cycle licence dans la répartition des étudiants serait légèrement atténuée. La hausse serait en effet plus accentuée pour le cursus master (+ 13,1 %) que pour le cursus licence (+12,7 %), alors que l'effectif de doctorants reculerait de 14 % entre 2018 et 2026. En 2026, les effectifs du cycle licence représenteraient 57,17 % des étudiants des universités, ceux de master 39,76 % et ceux inscrits en doctorat 3,07 %.

Projections des effectifs des universités et établissements assimilés, hors IUT

	Constat	Projections			Variation 2026/2016
	2016	2018	2022	2026	
<i>Cursus Licence</i>	859 713	899 000	939 000	969 000	12,71 %
<i>en % du total</i>	56,71 %	57,41 %	56,81 %	57,17 %	
<i>Cursus Master</i>	595 697	610 000	660 000	674 000	13,14 %
<i>en % du total</i>	39,30 %	38,95 %	39,93 %	39,76 %	
<i>Cursus Doctorat</i>	60 478	58 000	54 000	52 000	-14,02 %
<i>en % du total</i>	3,99 %	3,70 %	3,27 %	3,07 %	
TOTAL	1 515 889	1 566 000	1 653 000	1 695 000	11,82 %

Source : Cour des comptes, d'après MESRI, Note d'information n° 4, « Projections des effectifs dans l'enseignement supérieur pour les rentrées de 2017 à 2026 », avril 2018. (1) Valeurs incluant les formations au diplôme d'ingénieur, de magistère, de master ingénieur, d'institut d'études politiques.

Une part majoritaire des recettes issues du cycle licence

Pour l'année universitaire 2018-2019, le montant des recettes des universités au titre des droits d'inscription est estimé à 342,2 M€.

Les recettes apportées par les étudiants inscrits en cycle licence représenteront 53 % du total des recettes reçues par les universités au titre des droits d'inscription. Les recettes issues des étudiants du cycle master (hors ingénieurs) en représenteront 40 % et celles des doctorants 6,8 %.

²²³ RERS 2018, fiche 6.4 « Les étudiants en université ».

**Total estimé des recettes au titre des droits d'inscription,
par cycle d'étude, en 2018-2019 (en €)**

	Prévisions 2018-2019		
	Effectif estimé par cycle et diplôme	Montant des droits	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063
dont licences générales	951 558	170	161 764 860
dont Santé	74 488	170	12 662 960
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181
dont orthoptiste	1 299	330	428 670
dont audiprothésiste	530	466	246 980
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128
Cursus master	565 059	243	137 309 337
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012
Cursus doctorat	60 654		23 300 098
Doctorats	58 596	380	22 266 480
Autres diplômes de médecine-pharmaco-odonto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498

Source : Cour des comptes, d'après données MESRI

Les effets du gel des droits entre les années 2015-2016 et 2017-2018

Les simulations ci-dessous sont fondés sur les données produites chaque année par le MESRI en vue de la fixation du niveau des droits dans les établissements du programme 150 par l'arrêté interministériel annuel.

Dans le cadre de ce travail, le MESRI se fonde sur une évaluation du nombre d'étudiants, répartis par cycle universitaire et par cursus, pour toutes les formations dont les droits sont fixés par l'arrêté annuel. Le MESRI applique à ces effectifs un taux d'augmentation pour chaque rentrée universitaire. Les recettes des établissements sont obtenues en multipliant le nombre d'étudiants dans chaque cycle et cursus par la valeur unitaire des droits annuels.

Pour 2017-2018, les effectifs considérés sont ceux figurant dans la note interne du 8 juin 2017 pour la fixation du niveau des droits pour l'année universitaire 2017-2018. Pour 2018-2019, les effectifs considérés sont ceux figurant dans la note interne du 5 juin 2018 pour la fixation du niveau des droits pour l'année universitaire 2018-2019. Des écarts de données peuvent exister pour une même année universitaire selon les documents.

Le MESRI réalise également des projections démographiques concernant le nombre d'étudiant par cycle et par formation. Ces données n'ont pas été utilisées pour des raisons d'homogénéité, dans la mesure où, pour le cycle master, elles agrègent les étudiants des universités, des IEP et des écoles d'ingénieurs qui ne s'acquittent pas des mêmes montants de droits.

Un gel du montant des droits réduisant le potentiel de recettes des universités

Le montant des droits fixés par l'arrêté annuel du MESRI est resté identique entre les années universitaires 2014-2015 et 2017-2018.

Le gel des droits effectué à compter de la rentrée 2015-2016 a eu pour effet de réduire les recettes des établissements en termes réels, privant les établissements d'une hausse qui aurait été indexée sur l'inflation. La faible valeur de l'inflation au cours des trois années considérées a toutefois eu pour effet de diminuer la perte de ressources pour les établissements. Elle n'a représenté que 5,7 M€ en valeur cumulée.

Une progression du nombre d'étudiants augmentant mécaniquement les recettes

Si le montant des droits fixés par l'arrêté annuel du MESRI est resté identique entre les années universitaires 2014-2015 et 2017-2018, la seule progression du nombre d'étudiants a augmenté de façon mécanique les recettes des établissements, passées de 280,5 M€ à 297 M€, soit un montant cumulé de 16,6 M€ sur les quatre années universitaires.

Effets de la hausse du nombre étudiants sur les recettes des établissements, à droits inchangés (2014-2017)

	Effectifs étudiants					Montant des droits en €	Recettes 2014-2015	Recettes 2015-2016	Recettes 2016-2017	Recettes 2017-2018
	Effectifs 2013-2014	Effectifs 2014-2015 avec hypothèse croissance de 1,5%	Effectifs 2015-2016 avec hypothèse croissance de 2%	Effectifs 2016-2017 avec hypothèse croissance de 1,8%	Effectifs 2017-2018 avec hypothèse croissance de 2%		Recettes des établissements en application des droits au regard des effectifs de 2014-2015	Recettes des établissements en application des droits au regard des effectifs de 2015-2016	Recettes des établissements en application des droits au regard des effectifs de 2016-2017	Recettes des établissements en application des droits au regard des effectifs de 2017-2018
Cursus licence	837 270	849 829	866 826	882 428	900 077	184	156 368 545	159 495 984	162 366 752	165 614 168
Diplômes généraux	779 166	790 853	806 671	821 191	837 614	184	145 517 042	148 427 464	151 099 144	154 120 976
Médecine - pharmacie-dentaire	58 104	58 976	60 155	61 238	62 463	184	10 851 503	11 068 520	11 267 792	11 493 192
Diplômes paramédicaux	5 679	5 764	5 879	5 985	6 105					
Orthoptiste	2 974	3 019	3 079	3 134	3 197	549	1 657 217	1 690 371	1 720 566	1 755 153
Orthophoniste	993	1 008	1 028	1 047	1 047	342	344 700	351 576	358 074	358 074
Audioprothésiste	381	387	394	402	410	476	184 076	187 544	191 352	195 160
Psychomotricien	1 331	1 351	1 378	1 403	1 431	1316	1 777 870	1 813 448	1 846 348	1 883 196
Cursus master	370 234	375 788	383 303	390 203	398 007	256	96 201 603	98 125 568	99 891 968	101 889 792
Master et autres diplômes	298 754	303 235	309 300	314 867	321 165	256	77 628 239	79 180 800	80 605 952	82 218 240
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	71 480	72 552	74 003	75 335	76 842	256	18 573 363	18 944 768	19 285 760	19 671 552
Cursus doctorat	57 670	58 535	59 706	60 780	61 996					
Doctorat hors 3e cycle court médecine-pharma-odonto	56 324	57 169	58 312	59 362	60 549	391	22 353 024	22 799 992	23 210 542	23 674 659
3e cycle court médecine-pharma-odonto	3 500	3 553	3 624	3 689	3 763	256	909 440	927 744	944 384	963 328
Autres diplômes de médecine	1 346	1 366	1 394	1 419	1 447	512	699 489	713 728	726 528	740 864
Total hors écoles d'ingénieurs	1 270 853	1 289 916	1 315 714	1 339 396	1 366 185		280 495 965	286 105 955	291 256 442	297 074 394

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP

Les hypothèses d'augmentation des droits dans les universités

Les limites méthodologiques

Les montants de recettes présentés ci-dessous représentent le total théorique à percevoir par les universités au regard des effectifs prévisionnels d'étudiants et des montants unitaires de droits fixés par arrêté. Ils sont obtenus en multipliant un nombre d'étudiants, réparti par cycle et par cursus, par la valeur unitaire pleine des droits afférents.

Le total avancé agrège les montants réellement versés par les étudiants au titre des droits et le montant de compensation versé par l'État au titre de l'exonération pour les boursiers, en admettant que la compensation s'effectue à hauteur de 100 % de l'exonération (cf. annexe n°9).

Les droits appliqués aux étudiants dans les formations paramédicales ne sont pas systématiquement pris en compte, du fait du nombre relativement réduit d'étudiants concernés et des montants des droits actuels, déjà supérieurs à ceux des autres formations.

Les résultats obtenus doivent tenir compte de plusieurs limites méthodologiques :

- les calculs d'augmentation des droits conduisent à évaluer les hausses des recettes des universités toutes choses égales par ailleurs. Elles ne modélisent pas les modifications de comportement des acteurs qui pourraient être induites par une hausse des droits. L'éventuel « effet d'éviction » d'une hausse des droits sur la population étudiante n'a pas été pris en compte. Or, les hausses de droits simulées ci-dessous sont susceptibles de conduire de nombreux étudiants à renoncer à leur projet d'études. L'effet d'éviction, fondé sur une élasticité négative de la demande d'enseignement supérieur par rapport au prix des études, conduit à une baisse des recettes potentielles pour les établissements dans une proportion qui n'a pas été mesurée par la présente enquête ;
- les recettes supplémentaires simulées pour les établissements s'entendent hors tendance éventuelle à la baisse de la subvention pour charges de service public. Or, un éventuel accroissement des ressources propres des universités pourrait conduire à une révision à la baisse de la subvention d'État ;
- d'éventuelles hausses des droits sont susceptibles d'emporter des conséquences en matière d'aides directes aux étudiants, soit par une augmentation du nombre de boursiers, soit par une augmentation du montant des bourses (ou une combinaison des deux). Dans ce cas, la hausse des droits se traduirait sur le plan financier par une amélioration de la situation nette des universités et simultanément par une dégradation de la situation de l'État, qui devrait à la fois augmenter le budget du programme 231 « Vie étudiante » et augmenter le montant de la compensation aux établissements des exonérations pour les étudiants boursiers.

Par ailleurs, les valeurs retenues ci-dessous sont indicatives et visent à présenter des ordres de grandeur, car plusieurs combinaisons de montants de droits sont possibles afin d'atteindre un niveau de recettes déterminé à l'avance. Enfin, les hypothèses de mise en place progressive des droits pour les seuls étudiants entrant dans un cycle d'études n'ont pas été testées. Les simulations sont appliquées à l'ensemble des étudiants, selon les effectifs prévisionnels pour 2018-2019.

Les effets d'une introduction de la gratuité en cycle licence

Des hypothèses de hausse de droits excluant les étudiants du cycle licence ne seraient pas infondées, dans la mesure où des droits plus élevés en licence ne seraient pas justifiés par des perspectives favorables d'insertion professionnelle, qui les rendraient acceptables dans une logique coûts-bénéfices. Au contraire, le gain engendré par le diplôme de niveau licence, mesuré en termes de bénéfice salarial, est inférieur en France par rapport à celui de la moyenne des pays de l'OCDE. Par rapport au niveau de fin de secondaire, le gain salarial est de 38 % en France après la licence alors qu'il est de 46 % dans la moyenne de l'OCDE.

Sur la base des effectifs estimés en 2018-2019 par le MESRI :

- les autres droits étant inchangés, la gratuité en cycle licence (hors formations paramédicales) priverait les universités de plus de 174 M€ de recettes au titre des droits par rapport aux recettes estimées pour 2018-2019 ;
- pour atteindre un montant de recettes supplémentaires de 432 M€, la gratuité en licence générale nécessiterait par exemple de porter les droits du cycle master à 1 200 € et ceux du doctorat à 1 468 €.

Hypothèses de gratuité en licence générale (effectifs 2018-2019), en €

	Prévisions 2018-2019			Gratuité licences générales			Gratuité licences générales et hausses M-D		
	Effectif estimé par cycle et diplôme	Montant des droits	Produit	Montant des droits	Variation	Produit	Montant des droits	Variation	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063			7 212 243			7 186 516
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	0	-100%	0	0	-100%	0
dont Santé	74 488	170	12 662 960	0	-100%	0	0	-100%	0
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	539	0%	1 875 181	539	0%	1 875 181
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	330	0%	428 670	330	0%	428 670
dont audiprothésiste	530	466	246 980	466	0%	246 980	466	0%	246 980
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	0%	2 545 284	1 884	0%	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1 316	0%	2 116 128	1 316	0%	2 090 401
Cursus master	565 059	243	137 309 337	243	0%	137 309 337	1 200	394%	678 070 800
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	243	0%	95 201 325	1 200	394%	470 130 000
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012	243	0%	42 108 012	1 200	394%	207 940 800
Cursus doctorat	60 654		23 300 098			23 300 098	1 468		89 041 540
Doctorats	58 596	380	22 266 480	380	0%	22 266 480	1 468	286%	86 018 928
Autres diplômes de médecine-pharmaco-donto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618	502	0%	1 033 618	1 468	192%	3 022 612
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498			167 821 678			774 298 856
<i>Ecart par rapport au montant estimé 2018-2019</i>						-174 427 820			432 049 358

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP

Une hausse modérée des droits procurerait peu de recettes supplémentaires aux universités

Sur la base des recettes prévisionnelles de l'année 2018-2019, deux simulations peuvent être réalisées : l'une qui ne concernerait que les étudiants en cycles master et doctorat, l'autre qui inclurait le cycle licence. Les simulations sont réalisées sur la totalité des étudiants (le stock) et non sur les seuls flux entrants.

Une augmentation uniforme de 10 % conduirait à fixer les droits à 187 € en licence, à 267 € en master et à 418 € en doctorat.

Une première variante, appliquée aux seuls cycles master et doctorat, aurait procuré 16 M€ de recettes supplémentaires par rapport à la situation prévisionnelle en 2018-2019, soit un montant total de recettes de 358,3 M€.

En incluant le cycle licence, la hausse uniforme de 10 % aurait procuré 34,2 M€ de recettes supplémentaires par rapport à la situation prévisionnelle en 2018-2019, soit 376,4 M€ de recettes aux établissements.

Simulation d'une hausse des droits de 10 % sur les recettes prévisionnelles 2018-2019

	Prévision 2018-2019			Hausse de 10% en master et doctorat		Hausse de 10% tous cycles	
	Effectifs estimés	Montant droits	Produit	Montant droits	Produit	Montant droits	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063		181 640 063		199 804 069
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	170	161 764 860	187	177 941 346
dont Santé	74 488	170	12 662 960	170	12 662 960	187	13 929 256
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	539	1 875 181	593	2 062 699
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	330	428 670	363	471 537
dont audiprothésiste	530	466	246 980	466	246 980	513	271 678
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	2 545 284	2 072	2 799 812
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1 316	2 116 128	1 448	2 327 741
Cursus master	565 059		137 309 337		151 040 271		151 040 271
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	267	104 721 458	267	104 721 458
Médecine - pharmacie - dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012	267	46 318 813	267	46 318 813
Cursus doctorat	60 654		23 300 098		25 630 108		25 630 108
Doctorats	58 596	380	22 266 480	418	24 493 128	418	24 493 128
Autres diplômes de médecine-pharma-odonto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618	552	1 136 980	552	1 136 980
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498		358 310 442		376 474 448
Ecart par rapport au montant estimé 2018-2019					16 060 944		34 224 950

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP.

De telles hausses ne constitueraient pas une rupture forte dans les conditions financières imposées aux étudiants ; elles pourraient s'analyser en partie comme des mesures de rattrapage, compte tenu du gel observé sur le montant des droits universitaires entre les années universitaires 2015-2016 et 2017-2018, et du gain de pouvoir d'achat pour les étudiants induit par la suppression de la cotisation forfaitaire maladie à compter de la rentrée 2018. Cependant, un apport de 34,2 M€ de recettes supplémentaires n'aurait pas d'impact significatif sur la situation financière des universités.

Les simulations de hausses excluant le cycle licence

Des calculs de hausse de droits peuvent être effectués en excluant les étudiants de cycle licence (hors formations paramédicales). Deux simulations peuvent être réalisées sur la base du prévisionnel en 2018-2019 :

- une hypothèse « modérée hors cycle licence » : avec les droits du cycle master passant de 243 € à 316 € (+30 %) et ceux cycle doctoral de 380 € à 532 € (+40 %), le gain net pour les établissements se serait élevé à 50,5 M€ ;
- une hypothèse « accentuée sans le cycle licence » : les droits du cycle master passeraient de 243 € à 600 € (+147 %) et ceux du cycle doctoral de 380 € à 1 000 € (+163 %). La recette supplémentaire pour les établissements en 2018-2019 s'élèverait à 239 M€, passant au total de 342,2 M€ à 581,3 M€.

Simulations de hausses des droits sur les recettes 2018-2019 excluant le cycle licence

	Prévision 2018-2019			Hypothèse "modérée" sans le cycle licence			Hypothèse "accentuée" sans le cycle licence		
	Effectif estimé par cycle et diplôme	Niveau des droits	Produits estimés	Montant des droits	Variation	Produit	Montant des droits	Variation	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063			181 640 063			181 640 063
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	170	0%	161 764 860	170	0%	161 764 860
dont Santé	74 488	170	12 662 960	170	0%	12 662 960	170	0%	12 662 960
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	539	0%	1 875 181	539	0%	1 875 181
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	330	0%	428 670	330	0%	428 670
dont audiprothésiste	530	466	246 980	466	0%	246 980	466	0%	246 980
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	0%	2 545 284	1 884	0%	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1316	0%	2 116 128	1 316	0%	2 090 401
Cursus master	565 059	243	137 309 337	316		178 502 138	600	147%	339 035 400
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	316	30%	123 761 723	600	147%	235 065 000
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012	316	30%	54 740 416	600	147%	103 970 400
Cursus doctorat	60 654		23 300 098			32 620 137			60 655 000
Doctorats	58 596	380	22 266 480	532	40%	31 173 072	1 000	163%	58 596 000
Autres diplômes de médecine-pharma-odonto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618	703	40%	1 447 065	1 000	99%	2 059 000
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498			392 762 338			581 330 463
<i>Ecart par rapport au montant estimé 2018-2019</i>						50 512 840			239 080 965

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP.

Ici encore, dans le cas du maintien des droits actuels en cycle licence, des hausses soutenues de droits en master (+30 %) et en doctorat (+40 %) procureraient peu de recettes aux universités au total. Seules des hausses très fortes (+147 % en master et +163 % en doctorat) apporteraient un surplus de ressources significatif.

Les simulations permettant d'atteindre des objectifs financiers prédéterminés

Sur les mêmes fondements méthodologiques que les calculs précédents, une simulation peut être réalisée afin de déterminer quel montant de droits serait nécessaire pour atteindre, toutes choses égales par ailleurs, l'objectif de procurer un certain niveau de recettes supplémentaires par an.

Deux hypothèses sont réalisées sur la base des effectifs prévisionnels en 2018-2019.

La première vise une cible financière de 432 M€ en 2018-2019.

En excluant d'augmenter les droits du cycle licence, ce niveau de recette supplémentaire pourrait être atteint en portant les droits à 965 € en master et à 781 € en doctorat.

L'intégration des étudiants du cycle licence à l'hypothèse de hausse permet d'atténuer le niveau de progression des droits dans les autres cycles : le même niveau de recette supplémentaire serait atteint en portant les droits soit à 295 € en licence générale, à 740 € en master et à 763 € en doctorat, soit à 392 € en licence générale, à 573 € en master et à 678 € en doctorat.

Niveaux des droits en fonction d'une cible de recettes à 432 M€ (données prévisionnelles pour 2018-2019, en €)

	2018-2019			Sans la licence			Incluant la licence générale - scénario 1			Incluant la licence générale - scénario 2		
	Effectif estimé par cycle et diplôme	Montant des droits	Produits	Montant des droits	Variation	Produit	Montant des droits	Variation	Produit	Montant des droits	Variation	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063			181 640 063			309 895 813			409 422 275
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	170	0,00%	161 764 860	295	73,5%	280 709 610	392	130,6%	373 010 736
dont Santé	74 488	170	12 662 960	170	0,00%	12 662 960	295	73,5%	21 973 960	392	130,6%	29 199 296
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	539	0,00%	1 875 181	539	0,0%	1 875 181	539	0,0%	1 875 181
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	330	0,00%	428 670	330	0,0%	428 670	330	0,0%	428 670
dont audiprothésiste	530	466	246 980	466	0,00%	246 980	466	0,0%	246 980	466	0,0%	246 980
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	0,00%	2 545 284	1 884	0,0%	2 545 284	1 884	0,0%	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1 316	0,00%	2 116 128	1 316	0,0%	2 116 128	1 316	0,0%	2 116 128
Cursus master	565 059		137 309 337	965		545 281 935	740		418 143 660	573		323 778 807
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	965	297,12%	378 062 875	740	204,5%	289 913 500	573	135,8%	224 487 075
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012	965	297,12%	167 219 060	740	204,5%	128 230 160	573	135,8%	99 291 732
Cursus doctorat	60 654		23 300 098	781		47 371 555	763		46 279 765	678		41 124 090
Doctorats	58 596	380	22 266 480	781	105,53%	45 763 476	763	100,8%	44 708 748	678	78,4%	39 728 088
Autres diplômes médecine-pharmaco-donto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618	781	55,58%	1 608 079	763	52,0%	1 571 017	678	35,1%	1 396 002
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498			774 293 553			774 319 238			774 325 172
Ecart par rapport au montant estimé 2018-2019						432 044 055			432 069 740			432 075 674

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP

Une autre hypothèse vise une cible à hauteur de 1 Md€ supplémentaires. Ce montant pourrait être atteint en portant les droits du cycle licence (hors deux formations paramédicales déjà plus coûteuses) à 730 €, ceux du cycle master à 887 € et ceux du cycle doctoral à 1 380 €.

Niveaux des droits en fonction d'une cibles de recettes à 1 Md€ (données prévisionnelles pour 2018-2019, en €)

	2018-2019			Cible 1 Md€ supplémentaires tous cycles		
	Effectif estimé par cycle et diplôme	Montant des droits	Produits	Montant des droits	Variation	Produit
Cursus licence	1 034 315		181 640 063			757 549 832
dont licences générales	951 558	170	161 764 860	730	329,4%	694 637 340
dont Santé	74 488	170	12 662 960	730	329,4%	54 376 240
dont orthophoniste	3 479	539	1 875 181	730	35,4%	2 539 670
dont orthoptiste	1 299	330	428 670	730	121,2%	948 270
dont audiprothésiste	530	466	246 980	730	56,7%	386 900
dont ergothérapeute	1 351	1 884	2 545 284	1 884	0,0%	2 545 284
dont psychomotricien	1 608	1 316	2 116 128	1 316	0,0%	2 116 128
Cursus master	565 059		137 309 337	887		501 207 333
Master et autres diplômes	391 775	243	95 201 325	887	265,0%	347 504 425
Médecine - pharmacie-dentaire (2e cycle)	173 284	243	42 108 012	887	265,0%	153 702 908
Cursus doctorat	60 654		23 300 098	1 380		83 703 900
Doctorats	58 596	380	22 266 480	1 380	263,2%	80 862 480
Autres diplômes médecine-pharmaco-donto (3e cycle)	2 059	502	1 033 618	1 380	174,9%	2 841 420
Total hors ingénieurs	1 660 028		342 249 498			1 342 461 065
Ecart par rapport au montant estimé 2018-2019						1 000 211 567

Source : Cour des comptes, d'après données DGESIP

*

**

Les résultats de ces simulations appellent plusieurs observations.

D'une part, à droits inchangés, la seule évolution de la démographie étudiante a un effet positif, même s'il est d'une faible ampleur, sur le volume de recettes des universités. La dynamique de la démographie étudiante dans les années à venir (la hausse du nombre d'étudiants à l'université sur la période 2017-2022 est estimée à 7,8 % soit 120 000 inscriptions supplémentaires), si elle contribue à augmenter directement certaines charges de l'État (bourses sur critères sociaux, par exemple), participe également à la hausse des recettes des établissements.

D'autre part, compte tenu de leur montant très modeste, en valeur absolue et en part dans les ressources des établissements, la variation du niveau des droits ne saurait produire des effets significatifs sur le niveau de recettes des universités qu'en augmentant leur niveau dans des proportions élevées.

Ainsi, pour 2018-2019, une hausse générale des droits de 30 % (hors formations paramédicales), qui peut déjà être considérée comme substantielle, n'aurait procuré aux universités que 102 M€ de recettes supplémentaires par rapport au niveau prévisionnel. Une recette additionnelle de 205 M€ ne serait atteinte qu'au prix d'une hausse uniforme des droits de 60 %. Pour atteindre une recette supplémentaire de 1 Md€ par rapport au prévisionnel, le taux d'augmentation des droits devrait s'élever à 329 % en licence générale (730 €), à 265 % en master (887 €) et à 263 % en doctorat (1 380 €).

Si les droits étaient augmentés sans qu'une évolution concomitante des autres catégories de ressources propres soit constatée, seule une hausse de grande ampleur aurait un effet significatif sur les recettes des établissements, au prix d'une rupture dans la perception sociale de la nature des droits.

Annexe n° 12 : données d'insertion professionnelle

Le service public de l'enseignement supérieur contribue à la réalisation des objectifs collectifs énumérés à l'article L123-2 du code de l'éducation (notamment « la réussite de toutes les étudiantes et de tous les étudiants » ou « la croissance et la compétitivité de l'économie »), il apporte également à ses usagers, élèves et étudiants, un ensemble de bénéfices individuels. Ces bénéfices se déclinent en savoirs théoriques, connaissances disciplinaires et compétences individuelles, et se traduisent notamment en matière d'insertion professionnelle.

Les établissements et leurs tutelles disposent d'une meilleure connaissance des données d'insertion professionnelle des étudiants. Cette connaissance concerne notamment les niveaux de rémunération, la position sur le marché du travail, le type de contrat obtenu, la nature de l'employeur, ou le secteur d'activité. Là encore, les diplômés universitaires ont permis aux universités qui ont mis en oeuvre ces formations de mieux connaître leur environnement socio-économique et les attentes des acteurs locaux, et d'orienter les formations sanctionnées par des DU vers ces attendus tout en expérimentant des innovations pédagogiques.

Les données publiques disponibles sur l'insertion professionnelle

Le MESRI réalise chaque année une enquête nationale sur l'insertion professionnelle auprès de 100 000 jeunes ayant obtenu un diplôme de master, de licence professionnelle ou de DUT. Elle permet notamment de distinguer, parmi les diplômés de master, la filière suivie (droit-économie-gestion, lettres-langues-arts, etc.). D'autres ministères réalisent également des enquêtes annuelles sur l'insertion professionnelle des diplômés des établissements placés sous leur tutelle (ministère de l'agriculture, de la culture, etc.). Les enquêtes des tutelles ministérielles fournissent également des données sur les niveaux de rémunération des anciens étudiants et élèves.

Dans les universités, les « bureaux d'aide à l'insertion professionnelle » (BAIP) sont chargés de produire des données statistiques d'insertion professionnelle des étudiants, qui doivent être rendues publiques par les établissements (article L. 612-1 du code de l'éducation). Il est ainsi possible de connaître, pour un établissement et un type de formation donnés, les principales caractéristiques de l'insertion professionnelle des étudiants. À titre d'exemple, les étudiants diplômés de master de l'université de Franche-Comté en économie, droit et gestion occupaient, 30 mois après leur diplôme, un emploi à temps plein pour 99 % d'entre eux et le salaire net mensuel médian était de 1 870 €. Ces données sont collectées et rendues disponibles au niveau national, pour chaque université et pour chaque domaine dans lequel le nombre de données est statistiquement pertinent, sur le site internet du MESRI.

Le ministère de la culture assigne aux établissements d'enseignement supérieur dont il a la tutelle un objectif d'insertion professionnelle. L'une des priorités du programme n° 224 « Transmission des savoirs et démocratisation de la culture » est d'améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur et d'assurer l'insertion professionnelle des diplômés. Depuis 2008, le ministère de la culture réalise chaque année une enquête sur l'insertion professionnelle des diplômés. La 9^{ème} édition de l'enquête (2015) concernait les diplômés de l'année 2013, soit 5 517 diplômés recensés par les 79 établissements participant à l'enquête.

Ces données doivent permettre aux étudiants de réaliser un choix éclairé en termes de choix d'orientation ou de poursuite d'études au regard des perspectives d'insertion offertes par les formations. Elles pourraient également servir de fondement objectif à une modulation des droits de scolarité, permettant d'asseoir le coût des études sur les bénéfices individuels qu'en retirent les étudiants.

L'élévation du niveau de formation des actifs améliore les débouchés sur le marché du travail, que ce soit en termes d'accès à l'emploi ou de gain salarial. Dans les pays de l'OCDE, le taux d'emploi des adultes est en moyenne de 85 % chez les diplômés de l'enseignement supérieur, de 75 % chez les diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et de moins de 60 % chez ceux qui ne sont pas diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire²²⁴. De même, les actifs diplômés de l'enseignement supérieur gagnent en moyenne, dans les pays de l'OCDE, 56 % de plus que ceux qui sont au plus diplômés du deuxième cycle de l'enseignement secondaire²²⁵.

Sur la base des données de l'enquête nationale du MESRI, concernant les diplômés d'IUT de l'année 2013, 90 % étaient insérés professionnellement 30 mois après leur diplôme, pour un salaire mensuel net de 1 500 €. Rapportée au montant complet de la scolarité, qui représentait 348 € pour deux années (pour le montant des droits en 2012-2013), le coût de la formation représentait sept jours de salaire moyen. Concernant les diplômés de master de l'année 2013, le coût des études (montants moyens en 2011-2012 et 2012-2013) était de 174 € par an sur trois années de premier cycle et de 237 € pour les deux années de master, soit au total 996 €. Le salaire net mensuel à 30 mois s'élevait à 1 900 € ; le coût des études, pour les seuls droits d'inscription, était ainsi couvert par 15,9 jours de salaire moyen.

²²⁴ OCDE, Regards sur l'éducation 2017, p.96.

²²⁵ OCDE, Regards sur l'éducation 2017, p.110.

Annexe n° 13 : les droits d'inscription et les bourses sur critères sociaux

Le dispositif des bourses sur critères sociaux

L'action 1 « aides directes » du programme 231 « Vie étudiante » finance plusieurs types de soutien aux étudiants (aides au mérite, aide à la mobilité internationale, aides spécifiques, etc.). Le principal soutien est apporté par le dispositif des bourses sur critères sociaux (BCS), qui représente à lui seul 2,07 Md€ (en AE et CP) en 2018 sur les 2,26 Md€ de l'action 1.

Sont éligibles à une bourse sur critères sociaux les étudiants inscrits en formation initiale, en France ou dans un État membre du Conseil de l'Europe, dans un établissement d'enseignement public ou privé et dans une formation habilitée à recevoir des boursiers.

Les étudiants doivent suivre des études supérieures à temps plein relevant de la compétence du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

L'âge limite pour déposer une première demande de bourse est fixé à 28 ans. Durant la totalité de ses études supérieures, un étudiant peut utiliser jusqu'à sept droits à bourse. Le maintien de la bourse est soumis à des conditions de progression, d'assiduité aux cours et de présence aux examens.

Les modalités de calcul

L'accès au dispositif des bourses sur critères sociaux et le montant des bourses ne sont pas liés au niveau des droits d'inscription.

Le montant des bourses est fixé par un arrêté conjoint du ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche et du ministre chargé du budget. L'arrêté du 19 juillet 2018 portant sur les taux des bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation a fixé les montants pour l'année 2018-2019 de 1 009 € pour l'échelon 0 bis à 5 551 € pour l'échelon 7 (montants sur 10 mois ; cf. *infra*).

Pour déterminer l'échelon auquel un étudiant est éligible, le service instructeur combine deux indicateurs : le revenu brut global des parents et un système de « points de charge ».

La prise en compte des revenus des parents participe à une logique de redistribution verticale. Les revenus retenus sont ceux perçus durant l'année $n - 2$, figurant à la ligne « revenu brut global » de l'avis d'imposition.

De son côté, le calcul de « points de charge » s'inscrit dans un objectif de redistribution horizontale. Les points de charge (plafonnés à un nombre de 17) sont calculés à partir de deux paramètres :

- la composition du foyer : le nombre de points augmente avec le nombre d'enfants ou d'étudiants à charge. Pour chaque autre enfant dans la famille, à l'exclusion du candidat boursier, deux points sont accordés, majorés à quatre si l'enfant est étudiant dans l'enseignement supérieur l'année n ou $n-1$, en alternance ou en formation initiale ;

- la distance entre le foyer et le lieu d'étude : le nombre de points augmente avec la distance²²⁶ : moins de 30 kilomètres : 0 point ; entre 30 et 249 kilomètres : 1 point ; 250 kilomètres et plus : 2 points.

Le barème combinant ces deux paramètres est fixé par un arrêté interministériel (arrêté du 19 juillet 2018 pour l'année 2018-2019). Le fait pour le foyer fiscal de disposer d'un revenu brut de 95 610 € et de compter 17 points de charge ouvre droit pour l'étudiant au bénéfice d'une bourse à l'échelon 0 bis. Le foyer totalisant également 17 points de charge mais disposant d'un revenu brut de 4 500 € ouvre droit au bénéficiaire d'une bourse à l'échelon 7.

Barème de ressources (en euros) pour l'année universitaire 2018-2019

Points de charge	Échelon 0 bis	Échelon 1	Échelon 2	Échelon 3	Échelon 4	Échelon 5	Échelon 6	Échelon 7
0	33 100	22 500	18 190	16 070	13 990	11 950	7 540	250
1	36 760	25 000	20 210	17 850	15 540	13 280	8 370	500
2	40 450	27 500	22 230	19 640	17 100	14 600	9 220	750
3	44 120	30 000	24 250	21 430	18 640	15 920	10 050	1 000
4	47 800	32 500	26 270	23 210	20 200	17 250	10 880	1 250
5	51 480	35 010	28 300	25 000	21 760	18 580	11 730	1 500
6	55 150	37 510	30 320	26 770	23 310	19 910	12 570	1 750
7	58 830	40 010	32 340	28 560	24 860	21 240	13 410	2 000
8	62 510	42 510	34 360	30 350	26 420	22 560	14 240	2 250
9	66 180	45 000	36 380	32 130	27 970	23 890	15 080	2 500
10	69 860	47 510	38 400	33 920	29 520	25 220	15 910	2 750
11	73 540	50 010	40 410	35 710	31 090	26 540	16 750	3 000
12	77 210	52 500	42 430	37 490	32 630	27 870	17 590	3 250
13	80 890	55 000	44 450	39 280	34 180	29 200	18 420	3 500
14	84 560	57 520	46 480	41 050	35 750	30 530	19 270	3 750
15	88 250	60 010	48 500	42 840	37 300	31 860	20 110	4 000
16	91 920	62 510	50 520	44 630	38 840	33 190	20 940	4 250
17	95 610	65 010	52 540	46 410	40 400	34 510	21 780	4 500

Source : arrêté du 19 juillet 2018 fixant les plafonds de ressources relatifs aux bourses d'enseignement supérieur du ministère de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation.

²²⁶ L'étudiant inscrit à une préparation à distance ne peut bénéficier des points de charge liés à l'éloignement.

Une progression des dépenses

Les dépenses relatives aux bourses sur critères sociaux (BCS) sont imputées sur le programme 231 « Vie étudiante ». Leur montant connaît une progression constante depuis 2008, en raison des hausses du nombre de bénéficiaires et du montant moyen des bourses.

Une progression du nombre de bénéficiaires

Entre l'année universitaire 2008-2009 et l'année universitaire 2017-2018, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 34,9 %, passant de 524 618 à 707 643 :

Évolution du nombre d'étudiants bénéficiaires des BCS, par échelon, depuis 2008

Échelon	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Ech 0	71 023	101 648	118 906	132 930	139 326	97 565	22 805	24 971	-	-
Ech 0 bis	-	-	-	-	-	54 651	152 718	175 928	211 402	214 739
Ech 1	93 406	99 446	102 550	104 164	105 330	105 402	104 129	104 211	103 737	105 182
Ech 2	52 156	53 779	54 799	56 082	55 504	56 146	54 940	54 372	54 254	55 036
Ech 3	52 516	53 621	54 501	55 481	56 323	55 761	55 394	54 780	54 130	54 950
Ech 4	51 594	52 103	52 597	53 521	54 368	54 101	52 630	51 899	51 098	51 822
Ech 5	96 910	96 730	98 974	101 057	101 231	100 385	96 013	93 234	93 307	94 743
Ech 6	107 023	108 471	110 730	116 978	118 639	84 557	82 135	82 616	83 518	84 751
Ech 7	-	-	-	-	-	37 871	39 853	43 509	45 617	46 420
Total	524 618	565 798	593 057	620 213	630 721	646 439	660 617	685 520	697 063	707 643

Source : réponse DGESIP au questionnaire parlementaire (2018 AN 081) et PLF 2018

Pour la période 2018-2022, le MESRI prévoit une hausse de 6,64 % du nombre de bénéficiaires (1^{er} semestre), sur la base de l'évolution totale des effectifs étudiants dans l'enseignement supérieur (2,48 % à la rentrée 2018 ; 2,14 % à la rentrée 2019 ; 1,15 % à la rentrée 2020 ; 0,73 % à la rentrée 2021 et 0,46% à la rentrée 2022).

Nombre prévisionnel de bénéficiaires de BCS (2017-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022	2018-2022
1 ^{er} semestre	707 643	725 193	740 713	749 231	754 689	6,64 %

Source : Cour des comptes, d'après DGESIP

Une augmentation du montant moyen des bourses

Jusqu'à la rentrée 2012, les bourses étaient réparties en sept échelons (de 0 à 6). L'échelon 0 ne permettait pas à l'étudiant concerné de recevoir une aide financière, mais lui ouvrait le bénéfice de certaines exonérations (droits de scolarité dans les universités et cotisation au régime étudiant de sécurité sociale).

Une réforme engagée en 2013 s'est traduite par la création de deux nouveaux échelons : un échelon « 0 bis » permettant à 54 561 boursiers de l'échelon « 0 » de percevoir une aide de 1 000 € par an ; et un échelon « 7 » permettant à environ 30 000 boursiers (parmi les plus modestes de l'échelon 6) de bénéficier d'une aide de 5 500 € par an²²⁷.

Entre 2013 et 2017, les boursiers de l'échelon 0 ont été progressivement rattachés à l'échelon 0 bis. Lors de la rentrée universitaire 2016-2017, l'échelon 0 a été fusionné avec l'échelon 0 bis, entraînant *de facto* la suppression de l'échelon 0, de telle sorte que tous les échelons de bourses sont désormais « rémunérateurs ».

Ces modifications, ainsi que la revalorisation des montants par les arrêtés annuels sur la base des taux d'inflation, ont augmenté de 88,71 € le montant moyen des bourses sur critères sociaux entre 2011 et 2016. En 2017-2018, le montant des bourses n'a pas augmenté.

Montant unitaire des bourses, par échelon et par année universitaire (10 mensualités)

	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
Échelon 0 bis			1 000 €	1 007 €	1 008 €	1 009 €	1 009 €
Échelon 1	1 606 €	1 640 €	1 653 €	1 665 €	1 667 €	1 669 €	1 669 €
Échelon 2	2 419 €	2 470 €	2 490 €	2 507 €	2 510 €	2 513 €	2 513 €
Échelon 3	3 100 €	3 165 €	3 190 €	3 212 €	3 215 €	3 218 €	3 218 €
Échelon 4	3 779 €	3 858 €	3 889 €	3 916 €	3 920 €	3 924 €	3 924 €
Échelon 5	4 339 €	4 430 €	4 465 €	4 496 €	4 500 €	4 505 €	4 505 €
Échelon 6	4 600 €	4 697 €	4 735 €	4 768 €	4 773 €	4 778 €	4 778 €
Échelon 7			5 500 €	5 539 €	5 545 €	5 551 €	5 551 €
<i>Moyenne</i>	<i>3 307,17 €</i>	<i>3 376,67 €</i>	<i>3 365,25 €</i>	<i>3 388,75 €</i>	<i>3 392,14 €</i>	<i>3 395,88 €</i>	<i>3 395,88 €</i>

Source : Cour des comptes, d'après réponse DGESIP au questionnaire parlementaire PLF 2018

Entre 2017 et 2022, la progression des dépenses du programme 231 au titre des BCS devrait s'élever à 23 %, sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires et de l'indexation des montants des bourses sur les taux d'inflation inscrits au programme de stabilité 2017-2020 :

Dépenses prévisionnelles au titre des bourses sur critères sociaux (2017-2022, en M€)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2017-2022
AE = CP	2 051,89	2 086,35	2 146,72	2 237,00	2 363,05	2 524,07	23,01 %

Source : réponse DGESIP

²²⁷ Source : PAP du programme 231 en vue du PLF 2014, p. 18.

Les effets d'une hausse des droits universitaires sur le dispositif des bourses sur critères sociaux

Une augmentation des droits sans incidence sur les actuels étudiants boursiers

En 2016-2017, 37,7 % des étudiants inscrits dans l'ensemble des formations de l'enseignement supérieur bénéficiaient d'une bourse sur critères sociaux, soit un total de 691 215 étudiants.

Parmi les étudiants inscrits en université, la part des étudiants boursiers sur critères sociaux s'élevait à 40 %²²⁸. Les étudiants boursiers inscrits en université représentent 70,75 % du total des étudiants bénéficiaires d'une BCS.

Les étudiants boursiers sur critères sociaux étant exonérés des droits d'inscription, quel que soit leur échelon de bourse, une hausse des droits n'aurait aucun effet sur la situation financière des 489 060 étudiants boursiers (en 2016-2017), qui aurait été susceptible de conduire à rehausser le niveau des bourses. Une augmentation se traduirait tout au plus pour ces étudiants par une augmentation de l'avantage financier procuré par l'exonération des droits.

Une charge supplémentaire pour l'État au titre de la compensation des exonérations aux universités

Les exonérations de droits consenties aux boursiers privent les universités et les écoles d'ingénieurs du programme 150 des recettes liées aux droits nationaux. Le montant de la perte de recettes est fonction du nombre d'étudiants exonérés, du montant unitaire des droits d'inscription et de la distribution des étudiants boursiers entre les cycles de formation.

Les pertes de recettes au titre de l'exonération des boursiers font l'objet d'une compensation par l'État, versée à l'euro près en fonction du nombre réel d'étudiants boursiers constaté dans les établissements, et intégrée à la subvention pour charges de service public (SCSP) des établissements.

En raison de la progression du nombre de boursiers, le montant alloué à l'ensemble des établissements du programme 150 (universités, écoles d'ingénieurs et COMUE) au titre de la compensation boursière est passé de 94,6 M€ en 2014 à 112,5 M€ en 2017. La majorité de la compensation (92 % en 2017) est revenue aux universités.

Une augmentation potentielle du nombre de bénéficiaires de bourses

La hausse éventuelle des droits aurait un des conséquences financières pour les étudiants non exonérés inscrits en université.

Selon la fiche 10.7 du RERS 2018, les 489 060 étudiants boursiers en université en 2016-2017 représentent 40 % de l'effectif total, qui s'élève par déduction à 1 222 650 étudiants²²⁹. Les 60 % d'étudiants non boursiers et acquittant des droits en 2016-2017 représentent donc un effectif de 733 590 étudiants.

Une hausse des droits pourrait faire l'objet d'une mesure d'accompagnement consistant à inclure une partie des étudiants actuellement soumis au paiement des droits dans le dispositif

²²⁸ Source : RERS 2018, fiche 10.7.

²²⁹ Ces données ne correspondent pas à celles de la fiche 6.5 du RERS 2018, qui fixe le nombre total d'étudiants à l'université à 1 642 240 en 2016-2017.

des bourses sur critères sociaux. Le calcul du nombre d'étudiants concernés reposerait sur un réaménagement des plafonds de ressources permettant l'éligibilité au dispositif.

Deux modalités d'intégration de nouveaux étudiants au dispositif des bourses sur critères sociaux sont envisageables.

Une intégration des étudiants au niveau d'un échelon 0 réinstauré

Une réinstauration de l'échelon 0, que le MESRI a éteint en 2016-2017, permettrait aux étudiants éligibles d'être exonérés de droits d'inscription sans pour autant bénéficier d'une aide financière complémentaire. Pour ces étudiants, la hausse des droits renforcerait toutefois l'avantage financier lié à l'exonération.

Cette mesure n'entraînerait pas une hausse du budget des aides directes aux étudiants (programme 231), mais aurait pour conséquence un accroissement du niveau de la compensation pour l'État au titre des exonérations de droits, imputée sur le programme 150.

Le calcul du niveau de charge supplémentaire de compensation doit tenir compte de nombreuses hypothèses, liées au nombre d'étudiants relevant du nouvel échelon 0, à leur distribution entre les cycles universitaires et au montant des droits attaché à chaque cycle.

Concernant la distribution des étudiants entre les cycles universitaires, une simulation peut être effectuée sur la base de la distribution des étudiants bénéficiaires d'une BCS en 2016-2017 : 43,7 % des étudiants sont inscrits en cycle licence, et 32,1 % sont inscrits en cycle master :

Proportion de boursiers sur critères sociaux en université selon la formation, la discipline universitaire et le cursus en 2016-2017

	Cursus licence		Cursus master	
	Effectifs	Proportion de boursiers (%)	Effectifs	Proportion de boursiers (%)
<i>Préparations au DUT</i>	47 369	43,9		
<i>Licence professionnelle</i>	9 683	45,1		
<i>Formations d'ingénieurs</i>			8 751	35,8
<i>Masters enseignement</i>			15 776	42,1
<i>Formations LMD disciplines générales :</i>	278 973	44,2	75 529	32,7
<i>Droit, sciences politiques</i>	43 195	40,0	15 344	34,0
<i>Sciences économiques, gestion</i>	23 923	41,3	12 832	31,0
<i>AES</i>	14 378	53,5	563	43,1
<i>Arts, lettres, sciences du langage</i>	21 834	44,4	5 251	30,1
<i>Langues</i>	40 141	50,0	5 463	35,7
<i>Sciences humaines et sociales</i>	59 707	44,7	17 800	35,0
<i>Plurilettes, langues, sciences humaines</i>	1 387	43,4	823	39,6
<i>Sciences fondamentales et applications</i>	25 968	39,7	8 104	25,8
<i>Sciences de la nature et de la vie</i>	22 134	46,8	6 960	35,5
<i>Plurisciences</i>	6 056	39,3	366	27,0
<i>Staps</i>	20 250	46,3	2 023	40,1
<i>Total disciplines de santé</i>	23 910	36,9	17 992	26,7
<i>Plurisanté (PACES)</i>	22 012	38,7		
<i>Médecine, odontologie, pharmacie</i>	1 898	23,7	17 992	26,7
<i>Autres formations</i>			11 077	29,7
<i>Total</i>	362 721	43,7	126 339	32,1

Source : RERS 2018, fiche 10.08

Le calcul du montant à compenser pour l'État peut être effectué sur la base des hypothèses suivantes :

- répartition des étudiants entrant dans l'échelon 0 : 43,7 % en cycle licence et 32,1 % en cycle master ;
- droits fixés à 170 € en licence et à 965 € en cycle master pour atteindre un niveau de recettes de 432 M€ (cf. annexe n° 11, scénario n°1) ;
- trois hypothèses quant au nombre d'étudiants admis dans le dispositif : + 50 000, + 80 000 et + 100 000 étudiants.

Tableau n° 17 : Montant de la compensation à verser par l'État au titre d'une hypothèse d'inclusion d'étudiants dans un nouvel échelon 0

Nombre d'étudiants entrant dans l'échelon 0	Répartition des boursiers par cycle (2017-2017)	Montant des droits par cycle (en €)	Montant des recettes par cycle (en €)	Montant total des recettes à compenser (en €)
50 000	Licence			
	43,70 %	170	3 714 500	
	Master			
	32,10 %	965	15 488 250	19 202 750
80 000	Licence			
	43,70 %	170	5 943 200	
	Master			
	32,10 %	965	24 781 200	30 724 400
100 000	Licence			
	43,70 %	170	7 429 000	
	Master			
	32,10 %	965	30 976 500	38 405 500

Source : Cour des comptes

Le coût supplémentaire de compensation pour l'État s'élèverait chaque année à 19 M€ (pour 50 000 étudiants exonérés), 31 M€ (pour 80 000 étudiants exonérés) ou 38 M€ (pour 100 000 étudiants exonérés).

Une intégration des étudiants aux échelons actuels des bourses sur critères sociaux

Sans créer un nouvel échelon 0 non rémunérateur, un accompagnement de la hausse des droits pourrait être effectué en intégrant une partie des étudiants non exonérés actuellement au dispositif actuel des bourses sur critères sociaux, dont tous les échelons sont rémunérateurs.

Cette mesure augmenterait les dépenses budgétaires inscrites à l'action n° 1 « Aides directes » du programme 231.

Pour mesurer la hausse des coûts, il est proposé de répartir les étudiants entrant dans le dispositif entre les échelons de bourses sur la base de la répartition prévisionnelle des bénéficiaires actuels, inscrite dans le projet annuel de performances du programme 231 en vue du PLF 2019 :

Coût prévisionnel des bourses sur critères sociaux en 2018-2019

Échelon	Montant annuel (€)	Nombre de bénéficiaires	Répartition des bénéficiaires	Montant total (€)
<i>Ech 0 bis</i>	1 009	224 667	31,33 %	226 689 003
<i>Ech 1</i>	1 669	105 125	14,66 %	175 453 625
<i>Ech 2</i>	2 513	54 708	7,63 %	137 481 204
<i>Ech 3</i>	3 218	54 273	7,57 %	174 650 514
<i>Ech 4</i>	3 924	51 531	7,19 %	202 207 644
<i>Ech 5</i>	4 505	93 931	13,10 %	423 159 155
<i>Ech 6</i>	4 778	85 330	11,90 %	407 706 740
<i>Ech 7</i>	5 551	47 578	6,63 %	264 105 478
Total		717 143	100 %	2 011 453 363

Source : projet annuel de performances du programme 231 en vue du PLF 2019, pp.26-27.

Les coûts sont dépendants de la hausse des effectifs envisagée :

- pour 50 000 étudiants supplémentaires, la dépense annuelle supplémentaire par rapport au coût total prévisionnel des BCS en 2018-2019 s'élèverait à 140,2 M€ ;
- pour 80 000 étudiants supplémentaires, la dépense annuelle supplémentaire s'élèverait à 224,4 M€ ;
- pour 100 000 étudiants supplémentaires, la dépense annuelle supplémentaire s'élèverait à 280,5 M€.

Coût supplémentaire au titre des aides directes pour 50 000 étudiants supplémentaires

Échelon	Montant annuel* en €	Nombre de bénéficiaires	Montant total en €
<i>Ech 0 bis</i>	1 009	240 331	242 494 010
<i>Ech 1</i>	1 669	112 454	187 686 445
<i>Ech 2</i>	2 513	58 522	147 066 545
<i>Ech 3</i>	3 218	58 057	186 827 340
<i>Ech 4</i>	3 924	55 124	216 305 784
<i>Ech 5</i>	4 505	100 480	452 662 277
<i>Ech 6</i>	4 778	91 279	436 132 503
<i>Ech 7</i>	5 551	50 895	282 519 203
Total	-	767 143	2 151 694 107
<i>Surcoût</i>			+ 140 240 744

Source : Cour des comptes d'après PAP 231, PLF 2019

Coût supplémentaire au titre des aides directes pour 80 000 étudiants supplémentaires

<i>Échelon</i>	Montant annuel en €	Nombre de bénéficiaires	Montant total en €
<i>Ech 0 bis</i>	1 009	249 729	251 977 014
<i>Ech 1</i>	1 669	116 852	195 026 137
<i>Ech 2</i>	2 513	60 811	152 817 750
<i>Ech 3</i>	3 218	60 327	194 133 436
<i>Ech 4</i>	3 924	57 279	224 764 668
<i>Ech 5</i>	4 505	104 409	470 364 151
<i>Ech 6</i>	4 778	94 849	453 187 961
<i>Ech 7</i>	5 551	52 886	293 567 438
Total	-	797 143	2 235 838 554
<i>Surcoût</i>			+ 224 385 191

Source : Cour des comptes

Tableau n° 18 : coût supplémentaire au titre des aides directes pour 100 000 étudiants supplémentaires

<i>Echelon</i>	Montant annuel en €	Nombre de bénéficiaires	Montant total en €
<i>Ech 0 bis</i>	1 009	255 995	258 299 017
<i>Ech 1</i>	1 669	119 784	199 919 265
<i>Ech 2</i>	2 513	62 337	156 651 886
<i>Ech 3</i>	3 218	61 841	199 004 166
<i>Ech 4</i>	3 924	58 717	230 403 923
<i>Ech 5</i>	4 505	107 029	482 165 400
<i>Ech 6</i>	4 778	97 229	464 558 266
<i>Ech 7</i>	5 551	54 212	300 932 928
Total	-	817 143	2 291 934 852
<i>Surcoût</i>			+ 280 481 489

Source : Cour des comptes

*
**

Au total, une hausse des droits d'inscription est susceptible de présenter plusieurs types de répercussions sur le dispositif des bourses sur critères sociaux, qui connaît déjà une croissance soutenue de ses dépenses. Elle s'avérerait dans tous les cas coûteuse pour l'État.

À nombre de boursiers inchangés, la hausse des droits entraînerait une perte de recettes accrue pour les universités, ce qui conduirait le programme 150 à augmenter le niveau de compensation des exonérations, sauf à moduler à la baisse le montant de la SCSP ou à réduire la base sur laquelle sont effectuées les compensations.

Une mesure d'accompagnement envisageable, consistant à neutraliser une partie de l'augmentation des droits par l'intégration d'un nombre plus élevé d'étudiants au dispositif des bourses sur critères sociaux, aurait également un impact budgétaire significatif.

Dans la partie basse de la fourchette des coûts, l'intégration de nouveaux étudiants s'effectuerait via la création d'un nouvel échelon 0, ce qui se traduirait par un accroissement du nombre d'étudiant exonérés, l'exonération s'effectuant de surcroît sur des bases plus élevées. Le surcoût annuel représenterait, pour le programme 150, dans le cas du scénario n°1, entre 19 M€ et 38 M€ selon les hypothèses de nombre d'étudiants entrant à l'échelon 0.

Si l'accompagnement de la hausse des droits était effectué sous la forme d'une augmentation du nombre d'étudiants éligibles aux différents échelons de bourses actuels, le montant des aides directes relevant du programme 231 serait augmenté, en rythme annuel, d'un niveau beaucoup plus élevé, compris entre 140,2 M€ et 280,5 M€ selon les hypothèses retenues en termes de nombre d'étudiants entrant dans le dispositif.

Annexe n° 14 : part des étudiants étrangers hors UE par université

Part des étudiants étrangers hors UE par université (hors COMUE) par rapport à l'effectif étudiant total (2016)

<i>Nom de l'établissement</i>	Pourcentage d'étudiants Hors UE 2016	Nombre étudiants Hors UE 2016	Nombre étudiants UE (dont français) 2016
UNIVERSITE POLYNESIE FRANCAISE	1 %	24	3702
UNIVERSITE DES ANTILLES	3 %	384	13170
UNIVERSITE LA REUNION	4 %	619	16557
UNIVERSITE BRETAGNE SUD	5 %	482	8842
UNIVERSITE CORSE	5 %	257	4650
UNIVERSITE NIMES	5 %	250	4408
UNIVERSITE LILLE 2	6 %	1939	32467
UNIVERSITE DE CAEN NORMANDIE	6 %	2222	35404
UNIVERSITE BORDEAUX 3	6 %	1107	16720
UNIVERSITE CHAMBERY	6 %	889	13167
UNIVERSITE DIJON	6 %	2396	34496
UNIVERSITE LILLE 3	7 %	1382	19874
UNIVERSITE BREST	7 %	1790	23341
UNIVERSITE LYON 1	8 %	3930	45132
UNIVERSITE ROUEN	8 %	2907	32665
UNIVERSITE TOULOUSE 3	8 %	3117	34654
UNIVERSITE AVIGNON	8 %	616	6648
UNIVERSITE VERSAILLES ST QUENT	8 %	1408	15184
UNIVERSITE AMIENS	9 %	3283	35189
UNIVERSITE DE BORDEAUX	9 %	5384	57513
UNIVERSITE DE BESANCON	9 %	2306	24469
UNIVERSITE RENNES 1	9 %	2795	28939
UNIVERSITE PARIS 2	9 %	1593	16339
UNIVERSITE TOURS	9 %	2439	24962
UNIVERSITE PARIS 11	9 %	2581	25979
UNIVERSITE NANTES	9 %	3998	40051
UNIVERSITE GRENOBLE-ALPES	9 %	4558	45197
UNIVERSITE AIX-MARSEILLE	9 %	7549	73852
UNIVERSITE REIMS	9 %	2719	25963
UNIVERSITE ANGERS	10 %	2440	22383
UNIVERSITE ARTOIS	10 %	1238	11301
UNIVERSITE TOULOUSE 2	10 %	3602	32030
UNIVERSITE RENNES 2	10 %	2336	20691
UNIVERSITE CLERMONT AUVERGNE	10 %	3734	32994

<i>Nom de l'établissement</i>	Pourcentage d'étudiants Hors UE 2016	Nombre étudiants Hors UE 2016	Nombre étudiants UE (dont français) 2016
INST NATIONAL UNIVERSITAIRE	11 %	426	3609
UNIVERSITE PAU	11 %	1433	12034
UNIV PARIS-EST MARNE-LA- VALLEE	11 %	1361	11317
UNIVERSITE PARIS EST CRETEIL	11 %	3861	31733
UNIVERSITE LIMOGES	11 %	2400	19714
UNIVERSITE CERGYPONTOISE	11 %	2226	18102
UNIVERSITE LA ROCHELLE	11 %	937	7587
UNIVERSITE PARIS 5	11 %	4408	35119
UNIVERSITE LORRAINE	11 %	7657	60673
UNIVERSITE POITIERS	11 %	3570	28167
UNIVERSITE PARIS 4	12 %	2821	21335
UNIVERSITE PARIS 10	12 %	4243	32054
UNIVERSITE EVRY VAL D'ESSONNE	12 %	1060	8000
UNIVERSITE NICE	12 %	4229	31055
UNIVERSITE TOULOUSE 1	12 %	2636	18924
UNIVERSITE MONTPELLIER 3	12 %	2566	18350
UNIVERSITE STRASBOURG	12 %	9418	66177
UNIVERSITE ORLEANS	13 %	2386	16677
UNIVERSITE DE MONTPELLIER	13 %	5936	40742
UNIVERSITE DE TOULON	13 %	1345	9198
UNIVERSITE VALENCIENNES	13 %	1544	10275
UNIVERSITE PARIS 6	13 %	5333	34951
UNIVERSITE PARIS DIDEROT	14 %	3992	25440
UNIVERSITE LE MANS	14 %	1793	11101
UNIVERSITE LITTORAL	14 %	1478	9146
UNIVERSITE SAINT-ETIENNE	14 %	2902	17809
UNIVERSITE PARIS 1	14 %	6281	38170
UNIVERSITE LYON 2	15 %	4532	26534
UNIVERSITE DE LA GUYANE	15 %	510	2962
UNIVERSITE MULHOUSE	15 %	1548	8848
UNIVERSITE LYON 3	16 %	4746	25065
UNIVERSITE PERPIGNAN	16 %	1789	9175
UNIVERSITE PARIS-DAUPHINE	18 %	2106	9574
UNIVERSITE PARIS 13	19 %	4405	18703
UNIVERSITE LILLE 1	19 %	3948	16548
UNIVERSITE LE HAVRE	20 %	1556	6362
UNIVERSITE PARIS 3	20 %	3722	14996
UNIVERSITE PARIS 8	24 %	5831	18674

Source : MESRI, Base de données SISE