



N° 256

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 31 - 1^{ère} partie

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. LAURENT HÉNART

Député

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2003	5
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES	9
I.- L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	9
A.- UNE DIMINUTION GLOBALE DES EFFECTIFS QUI RECOUVRE DES EVOLUTIONS CONTRASTEES SELON LES FILIERES ET LES CYCLES DE FORMATION	9
1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière	10
2.- L'évolution des effectifs étudiants par cycle et par discipline	11
B.-L'EVOLUTION DES DEPENSES EN FAVEUR DES ETUDIANTS.....	13
1.- La dépense de la collectivité nationale en faveur des étudiants	13
2.- L'évolution de la dépense moyenne par étudiant	13
3.- Comparaison internationale de la dépense.....	15
II.- LA GESTION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	16
A.- L'EXECUTION DU BUDGET 2001	17
B.- L'EXECUTION DU BUDGET 2002	19
III.- LE PATRIMOINE UNIVERSITAIRE	20
A. - LA MISE EN OEUVRE DU PLAN « UNIVERSITÉ DU 3 ^{EME} MILLÉNAIRE »	21
1.- Les engagements de l'État en matière de constructions universitaires	21
<i>a) La gestion des autorisations de programme</i>	21
<i>b) La gestion des crédits de paiements</i>	22
2.- L'effort en faveur des bibliothèques	24
3.- La recherche universitaire.....	24
B.- LES OPERATIONS FINANCÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT	25
1.- Le désamiantage des campus universitaires.....	25
<i>a) Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu</i>	26
<i>b) La situation de l'Établissement public du campus de Jussieu</i>	29
2.- La mise en sécurité des bâtiments universitaires.....	29
<i>a) Le volet sécurité du plan Université du 3^{ème} millénaire</i>	29
<i>b) Les crédits de maintenance</i>	30
3.- Les grands travaux	31
<i>a) La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle</i>	31
<i>b) Le musée du Quai Branly</i>	32
IV.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES ETABLISSEMENTS	33

A.– LA POLITIQUE CONTRACTUELLE	33
1.– Le contenu des contrats d'établissement	33
2.– Les moyens consacrés à la politique contractuelle	35
B.– LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT	36
1.– Les modalités de répartition entre les établissements	36
2.– La progression des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur	38
<i>a) Les établissements d'enseignement supérieur</i>	38
<i>b) Les bibliothèques</i>	38
<i>c) Les interventions publiques en faveur des établissements d'enseignement supérieur privé</i>	39
C.– VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ?	39
1.– L'autonomie des universités	39
2.– La décentralisation territoriale	41

CHAPITRE II : LES ETUDIANTS

I.– L'ACTION SOCIALE

A.– L'AIDE FINANCIERE DIRECTE

1.– Les bourses

2.– Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés

B.– L'ACCUEIL DES ETUDIANTS HANDICAPES

C.– LES TRANSPORTS A COUT REDUIT POUR LES ETUDIANTS

II.– LE LOGEMENT ET LA RESTAURATION

A.– LE LOGEMENT

1.– Offrir aux étudiants des logements à un prix modéré

2.– Créer de nouveaux logements

3.– Remettre à niveau le patrimoine

B.– LA RESTAURATION

III.– LA MEDECINE UNIVERSITAIRE

IV.– LES BIBLIOTHEQUES

A.– LE DEVELOPPEMENT ET LA MODERNISATION DES BIBLIOTHEQUES

B.– LES MOYENS FINANCIERS A LA DISPOSITION DES BIBLIOTHEQUES

V.– L'OUVERTURE INTERNATIONALE

A.– L'ENCOURAGEMENT A LA MOBILITE DES ETUDIANTS FRANÇAIS

1.– Le soutien du ministère

2.– L'harmonisation des cursus universitaires au niveau européen

a) La licence professionnelle

b) Le master

c) Le système européen de crédits

3.– Les programmes européens d'échange

a) La nouvelle phase des programmes

b) La gestion des programmes européens

B.– L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS

1.– Les actions internationales encouragées par le ministère

2.– Le rôle de l'agence ÉDUFRANCE

a) Les actions menées

b) Les moyens de l'agence

CHAPITRE III : LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

I.– LES PERSONNELS ENSEIGNANTS

A.– LA CROISSANCE DES EMPLOIS DE PERSONNELS ENSEIGNANTS

1.– Situation actuelle et perspectives d'évolution

2.– Les créations d'emplois inscrites dans le projet de loi de finances pour 2003

B.– LES MESURES D'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

1.– Les réformes statutaires engagées

a) Les enseignants-chercheurs

b) Les enseignants-chercheurs assimilés

2.– L'amélioration des perspectives de carrière

II.- LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

A- L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

- 1.- Situation actuelle et perspectives d'évolution
- 2.- Les créations d'emplois prévues dans le projet de loi de finances

B.- LES MESURES D'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS

- 1.- Les mesures statutaires
- 2.- Les mesures d'amélioration des perspectives de carrière contenues dans le projet de loi de finances

EXAMEN EN COMMISSION

OBSERVATION

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2003

- Le budget de la section « Enseignement supérieur » s'élève à 8.827,5 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 1,05 % par rapport au budget voté pour 2002.
- S'agissant des crédits d'investissement, le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2003 est de 916,03 millions d'euros, en hausse de 1,28 % par rapport à 2002. La baisse des crédits de paiement de 7,4 % résulte d'un ajustement technique pour tenir compte du rythme effectif des paiements des travaux de construction.
- La création de 500 emplois d'enseignants, de 1.450 emplois ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (IATOSS) et de 1.000 emplois de moniteurs est prévue.
- Les crédits de fonctionnement progressent de 51,5 millions d'euros (+ 4,4 %) pour les établissements d'enseignement supérieur et de 12,7 millions d'euros (+ 4,72 %) pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours

francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre.

A cette date, 95 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le budget de la section « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2003 s'élève, recherche universitaire comprise, à 8.827,5 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 1,05 % par rapport au budget voté pour 2002. Le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2003 progresse de 1,28 % par rapport à 2002 pour atteindre 916,03 millions d'euros.

Dans un contexte de légère diminution des effectifs étudiants, il s'agit désormais d'améliorer la qualité des conditions de travail et de vie des étudiants et des personnels de l'enseignement supérieur.

Ainsi, un effort particulier est réalisé en faveur des personnels de l'enseignement supérieur, puisque les crédits consacrés à l'amélioration des perspectives de carrière et des régimes indemnitaires des personnels enseignants et IATOSS augmentent de 30 %. La création de 500 emplois d'enseignants, de 1.450 emplois IATOSS et de 1.000 emplois de moniteurs répond à la nécessité d'améliorer les conditions d'accueil et l'encadrement des étudiants dans les établissements et les bibliothèques. Il s'agit également de résorber l'emploi précaire : 750 des 1.450 créations d'emplois IATOSS relèvent de cet objectif. En outre, des mesures de requalification des emplois des personnels administratifs et techniques sont prévues.

Plusieurs mesures sont prises en faveur de la situation sociale des étudiants, comme la mise en place de bourses sur critères sociaux en DEA (6,18 millions d'euros), la consolidation du financement des bourses de mobilité et l'accroissement de 0,3 million d'euros des crédits prévus pour le remboursement des frais de déplacement des étudiants handicapés.

Les crédits de fonctionnement connaissent une hausse importante puisqu'ils progressent de 51,5 millions d'euros (+ 4,4 %) pour les établissements d'enseignement supérieur et de 12,7 millions d'euros (+ 4,72 %) pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires. L'objectif est, d'une part, d'assurer le rattrapage des crédits de fonctionnement pour les établissements d'enseignement supérieur sous-dotés ainsi que la diversification de leurs filières et de leurs missions et, d'autre part, d'accélérer le rythme de réhabilitation des résidences universitaires. L'augmentation de 5 % des moyens des établissements d'enseignement supérieur privés (+ 2 millions d'euros) permettra d'étendre à un plus grand nombre d'établissements la politique contractuelle et de réduire les disparités de subventions entre les différents établissements d'enseignement supérieur.

Pour les crédits d'investissement, le projet de loi de finances prévoit un effort particulier en faveur des contrats de plan Etat-région, notamment en région parisienne, dans la mesure où le montant des autorisations de programme prévu en 2003 s'élève à 363,45 millions d'euros, soit une hausse de près de 16 % par rapport au rythme normal d'ouverture des autorisations de programme. La mise à niveau des crédits de maintenance, nécessaire à la pérennisation des investissements réalisés, conduit à une augmentation de 10,2 % des autorisations de programme, qui s'élèvent à 153,59 millions d'euros. En outre, la subvention d'équipement de la recherche universitaire progresse de 5,4 % en autorisations de programme pour atteindre 348,13 millions d'euros et de 2,3 % en crédits de paiement.

Des réformes sont également engagées afin d'améliorer l'orientation des bacheliers, en particulier technologiques et professionnels, et de développer l'enseignement de la culture générale dans le premier cycle universitaire. L'engagement des étudiants doit aussi être favorisé par la diffusion d'un livret de l'engagement, la mise en place d'un site Internet et la tenue de journées de l'engagement.

Enfin, ce budget s'inscrit dans un cadre appelé à être modifié. En effet, les réflexions menées actuellement sur la décentralisation auront pour conséquence de modifier la répartition des compétences entre les différents acteurs de l'enseignement supérieur, sur les plans fonctionnel et territorial.

CHAPITRE PREMIER

LES EVOLUTIONS STRUCTURELLES

Le budget consacré à l'enseignement supérieur en 2003 doit être mis en perspective avec l'effort global de la nation en faveur de l'enseignement supérieur, l'évolution du nombre d'étudiants ainsi que l'exécution des budgets des années précédentes. Il s'inscrit dans un cadre structurel d'investissements en faveur du patrimoine universitaire et de modernisation de la gestion des établissements d'enseignement supérieur.

I.- L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

La progression de l'effort de la France en faveur de l'enseignement supérieur observée depuis ces trois dernières années se poursuit cette année avec une hausse des crédits consacrés à l'enseignement supérieur de 1,05 %. Ainsi, la dépense totale de la France en faveur de l'enseignement supérieur représente 1,1 % de son PIB. Cette évolution, qui intervient alors que les effectifs étudiants enregistrent une légère baisse depuis deux ans, devrait permettre d'apporter des améliorations qualitatives aux conditions de travail et de vie des étudiants et des personnels de l'enseignement supérieur.

A.- UNE DIMINUTION GLOBALE DES EFFECTIFS QUI RECOUVRE DES EVOLUTIONS CONTRASTEES SELON LES FILIERES ET LES CYCLES DE FORMATION

Les effectifs dans l'enseignement supérieur ont progressé à un rythme soutenu jusqu'en 1993 à la suite du développement de la scolarisation dans le second degré général et technologique. La rentrée de 1994 a amorcé une phase de décélération et, pour la première fois en 1996, le nombre d'inscrits a diminué (- 0,6 %). Ce recul s'est poursuivi jusqu'en 1998, mais en 1999 et 2000 les inscriptions ont été en hausse (+ 0,4 % puis + 1,1 %).

A la rentrée 2001, le nombre d'étudiants a légèrement baissé par rapport à l'année précédente (- 0,4 %). Cette baisse est due à une diminution des inscrits (- 1,2 %) dans les établissements publics de l'enseignement supérieur, alors que les effectifs des autres établissements continuaient de progresser.

2.155.000 étudiants sont attendus à la rentrée 2002 dans l'enseignement supérieur, ce qui représente une **baisse de 5.000 étudiants** (- 0,2 %) par rapport à 2001.

1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière

A la rentrée 2001, le nombre d'inscrits à l'université s'élève à 1.285.954 étudiants, en baisse de 1,7% par rapport à l'année précédente. Cette diminution semble s'inscrire dans une tendance plus générale de réduction des effectifs d'étudiants inscrits à l'université amorcée en 1996 et qui avait connu une légère inflexion en 2000. En effet, après une croissance continue des effectifs étudiants de 1990 à 1995, où près de 1,4 million d'étudiants étaient inscrits, une rupture s'est produite en 1996. Le recul des effectifs universitaires, sauf en 2000-2001, a affecté d'abord le premier cycle puis les deuxième et troisième cycles. Cette année, la diminution des effectifs inscrits en premier cycle s'accroît (- 4 %) et les effectifs inscrits en deuxième cycle baissent de 0,8 % tandis que le nombre d'étudiants en troisième cycle continue sa progression (+ 2,8 %).

En 2001, les effectifs d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) s'élèvent à environ 84.000, en hausse de 5 %. Cette hausse intervient alors que l'on a assisté à un tassement des effectifs de 1996 à 2000.

Les effectifs des formations technologiques courtes, instituts universitaires de technologie (IUT) et sections de techniciens supérieurs (STS), sont en baisse de 1% en 2001 et s'établissent à près de 365.000, après avoir connu quatre années de croissance.

Depuis 1998 les effectifs en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) sont stables. Ils s'élèvent à 70.700 en 2001.

Le développement des formations d'ingénieurs, notamment universitaires et privées, a repris depuis la rentrée 1998 et les effectifs s'établissent à 92.000 en 2001. Pour les écoles de commerce, gestion, vente et comptabilité, la diminution continue des effectifs de 1993 à 1997 s'est interrompue en 1998. La reprise est nette depuis 1998, ainsi le nombre d'étudiants inscrits en école de commerce est de l'ordre de 70.000 en 2001, en hausse de 10 %.

L'évolution des effectifs dans les principales filières de l'enseignement supérieur est retracée dans le tableau suivant :

	2000-2001	2001-2002	Variation		2002-2003	Variation	
	Constat	Constat	Effectif	(en %)	Prévision	Effectif	(en %)
Université : (hors IUT et IUFM, y compris ingénieurs universitaires)	1.307.687	1.285.954	- 21.733	- 1,7	1.271.000	- 14.954	- 1,2
– dont premier cycle	600.223	576.184	- 24.039	- 4,0	560.000	- 16.184	- 2,8
– dont deuxième cycle	487.583	483.707	- 3.876	- 0,8	484.000	293	0,05
– dont troisième cycle	219.881	226.063	6.182	2,8	227.000	937	0,4
IUT	119.246	118.060	- 1.186	- 1,0	118.000	- 60	- 0,05
IUFM	80.184	84.218	4.034	5,0	84.000	- 218	- 0,3
Classes Préparatoires	70.263	70.703	440	0,6	71.000	297	0,4
STS	248.889	246.914	- 1.975	- 0,8	244.000	- 2914	- 1,2
Ensemble	1.826.269	1.805.849	- 20.420	- 1,1	1.788.000	- 17.849	- 1,0

Source : ministère de l'Éducation nationale

En ce qui concerne la rentrée 2002, 1.271.000 étudiants sont attendus dans les universités, soit une baisse d'environ 15 000 étudiants (- 1,2 %) par rapport à l'année précédente. Cette baisse s'explique par le fléchissement du nombre de bacheliers généraux et technologiques et leur moindre poursuite, comme depuis 1995, en premier cycle universitaire. Le nombre d'inscrits en second cycle reste stable et le troisième cycle poursuit sa progression, en particulier en DESS. Les effectifs des IUT, des IUFM et des CPGE demeurent stables. Le nombre d'inscrits en STS diminue d'environ 3.000. En revanche, les autres établissements publics ou privés (écoles d'ingénieurs, de commerce, paramédicales et sociales, etc...) connaissent une progression de 13.000 inscrits, confirmant la tendance enregistrée depuis quatre ans.

Les perspectives d'évolution dans les dix années à venir laissent penser que l'on compterait 39.300 étudiants de moins en 2011 par rapport à 2001. Les effectifs diminueraient sensiblement en STS (- 2,4 %) et en université hors IUT (- 2,5 %) tandis que les IUT et les classes préparatoires aux grandes écoles accueilleraient autant d'étudiants qu'aujourd'hui. Ainsi, l'université hors IUT perdrait 32.800 étudiants dans les dix prochaines années et les STS 5.900 étudiants. En IUT et CPGE, la stabilité des effectifs sur dix ans correspondrait, en fait, à une légère progression jusqu'en 2005, suivie d'une phase de stabilisation pendant deux ans et d'une légère diminution à partir de 2008. En fait, les bacheliers généraux et technologiques poursuivraient plus souvent leurs études en IUT alors qu'un mouvement inverse se dessinerait en ce qui concerne la filière universitaire (le taux de poursuite des bacheliers dans cette filière diminuerait de 0,9 % sur la période).

2.- L'évolution des effectifs étudiants par cycle et par discipline

A la baisse du nombre d'inscrits à l'université à la rentrée 2001 (- 1,7 %) correspond une évolution contrastée des effectifs d'étudiants selon les cycles. Ainsi, la rentrée universitaire 2001 se caractérise par une accentuation de la baisse du nombre d'étudiants inscrits en premier cycle (- 4 %), une baisse des effectifs en deuxième cycle (- 0,8 %) et une forte progression en troisième cycle (+ 2,8 %).

La réduction importante des effectifs inscrits en premier cycle en 2001 s'inscrit dans un mouvement plus général de baisse qui s'est amorcé en 1996. La diminution constatée en 2001 s'explique, en partie, par les évolutions démographiques – le nombre de jeunes âgés de 17 à 19 ans au 1^{er} janvier a diminué de 2,2 % entre 2000 et 2001 – et par la baisse du taux de réussite au baccalauréat d'un point en 2001. Le fléchissement des effectifs en deuxième cycle résulte pour une certaine part d'un moindre accès en second cycle des étudiants du premier cycle universitaire (- 0,9 %). La forte progression des effectifs du troisième cycle, observée depuis trois ans, reflète l'accroissement du nombre d'étudiants au niveau Bac +5, particulièrement en DESS.

La diminution des effectifs en premier cycle se retrouve dans toutes les disciplines générales alors que les évolutions sont plus contrastées selon les disciplines en deuxième cycle. Ainsi, les sections de lettres et sciences humaines enregistrent une baisse sensible des effectifs (- 2,2 %), tout comme la médecine et l'odontologie (- 2,2 %) et les sciences (- 1,8 %), alors que les effectifs augmentent fortement en sciences économiques et AES (+ 4,3 %). La progression des effectifs du troisième cycle est particulièrement marquée en sciences économiques et AES (+ 7,5 %) et en sciences (+ 6,2 %), tandis que le nombre d'étudiants en pharmacie diminue de 2,2 %.

En termes d'effectifs globaux (tous cycles confondus), les sciences économiques et AES sont la seule discipline où le nombre d'étudiants progresse (+ 1,2 %), alors que la baisse du nombre d'inscrits est assez prononcée en droit, lettres et sciences humaines, sciences et pharmacie. Le nombre d'étudiants en STAPS et en médecine-odontologie est stable.

A la rentrée 2002, les effectifs du premier cycle devraient être en baisse de 2,8 % tandis que ceux du deuxième cycle seraient stables et ceux du troisième cycle seraient en progression de 0,4 %.

Les projections sur les dix années à venir montrent que les effectifs du premier cycle diminueraient de 4,2 % (- 31.700 étudiants), ceux du deuxième cycle de 3 % (- 14.700 étudiants) alors que ceux du troisième cycle augmenteraient de 6,2 % (+ 13.600 étudiants). En baisse depuis 1996, les effectifs du premier cycle diminueraient encore pendant les trois prochaines années puis connaîtraient une courte période de progression de 2005 à 2007 avant de fléchir à nouveau à partir de 2008. Les effectifs du deuxième cycle baisseraient à partir de 2003, puis suivraient les fluctuations de ceux du premier cycle avec deux années de décalage. Les effectifs du troisième cycle diminueraient légèrement de 2005 à 2008 pour se stabiliser en fin de période.

D'après les projections, le fléchissement des effectifs serait important en droit (- 8,4 %) et lettres et sciences humaines (- 6,4 %). En revanche, il serait moins marqué en sciences économiques et AES (- 1,1 %), sciences et STAPS (- 3,1 %). Par ailleurs, il y aurait davantage d'étudiants en formation aux professions de santé dans dix ans (+ 17 %).

B.- L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS

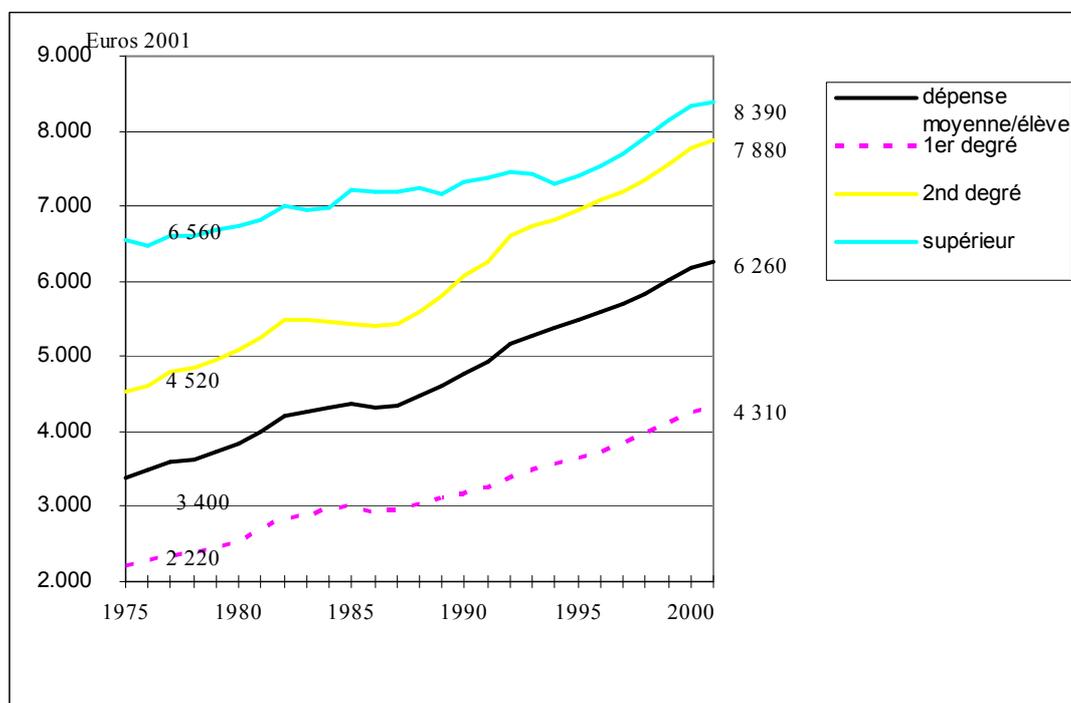
1.- La dépense de la collectivité nationale en faveur des étudiants

En 2001, la collectivité nationale a dépensé 17,31 milliards d'euros pour l'ensemble de l'éducation supérieure en métropole. Les financements publics constituent une part prépondérante des financements (87 %) tandis que les entreprises et les ménages contribuent à la dépense à hauteur de 13 %. Au sein de l'Etat, qui assure 78,7 % de la dépense totale, le ministère de l'Éducation nationale contribue à hauteur de 69,4 %. Les principaux autres ministères financeurs sont ceux en charge de la défense, de l'agriculture et de la santé. Les collectivités locales participent à hauteur de 6,1 %.

2.- L'évolution de la dépense moyenne par étudiant

La comparaison de la dépense moyenne par élève en fonction du degré de formation, illustrée par le graphique suivant, montre que l'enseignement supérieur est le niveau de formation où les dépenses effectuées sont les plus fortes (8.390 euros par étudiant). Ainsi, la dépense pour un étudiant est supérieure de 6,5 % à celle consacrée à un collégien ou lycéen et de 95 % à celle consacrée à un élève d'école primaire. Toutefois, la progression de la dépense en faveur des étudiants entre 1975 et 2001 (+ 28 %) a été moins forte que celle de la dépense globale en faveur des élèves et des étudiants (+ 84 %).

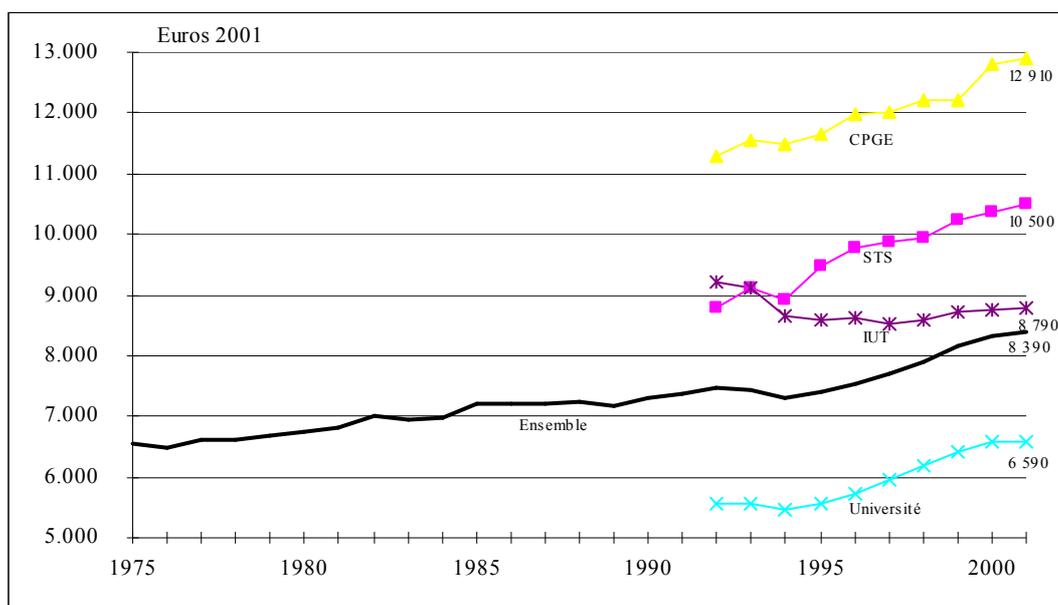
ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE MOYENNE PAR ÉLÈVE



Source : ministère de l'Éducation nationale

Le graphique suivant montre que, entre 1997 et 2001, la dépense moyenne par étudiant en CPGE a été la plus forte. Ainsi, en 2001, un étudiant en CPGE a coûté 96 % plus cher qu'un étudiant à l'université. Par comparaison avec les autres types de formation, le coût de la scolarité par étudiant dans les universités est resté le plus faible malgré une croissance de 10,5 %, la plus importante sur la période. En 2001, un étudiant en STS coûte 59 % de plus qu'un étudiant en université et un étudiant en IUT 33,4 % de plus.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE MOYENNE PAR ÉTUDIANT



Source : ministère de l'Éducation nationale

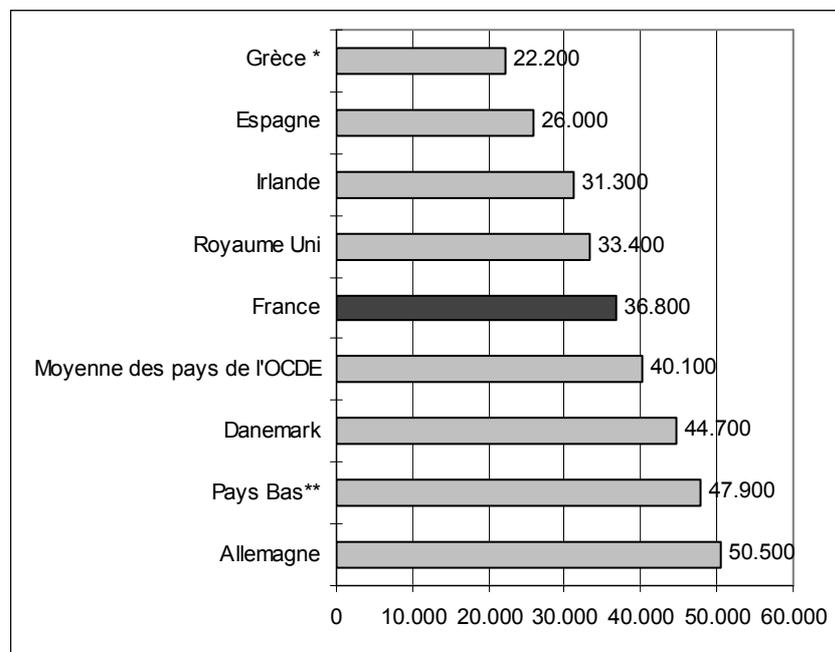
3.- Comparaison internationale de la dépense

La dépense totale de la France en faveur de l'enseignement supérieur représente 1,1 % de son PIB. Proche de la moyenne des pays de l'OCDE (1,3 %), elle est inférieure à celle consentie par les États-Unis (2,4 %) ou le Canada (2,5 %). Si l'écart semble important avec les pays anglo-saxons, il n'en est pas de même avec les pays d'Europe ou le Japon. Ainsi, la dépense en faveur de l'enseignement supérieur représente également 1,1 % du PIB en Allemagne, au Royaume Uni et au Japon. Toutefois, si les indicateurs de l'OCDE permettent de rapprocher les dépenses réalisées par les pays en faveur de l'enseignement supérieur, les statistiques ne sont pas homogènes, ce qui rend difficile toute comparaison internationale. Par exemple, certains pays intègrent le coût de la recherche universitaire tandis que d'autres, comme la France, ne le font pas figurer. Si, à l'instar de l'Allemagne, on incluait dans la dépense de l'enseignement supérieur l'ensemble de la recherche réalisée dans les universités, on augmenterait la part de cette dépense de plus de 0,2 point de PIB, ce qui ferait figurer la France dans la moyenne des pays de l'OCDE.

Le graphique suivant montre que, en termes de dépenses cumulées par étudiant pendant la durée moyenne de ses études, la France se situe à un niveau (36.800 équivalents dollars) légèrement inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (40.100 équivalents dollars). Toutefois, il faut de nouveau souligner les difficultés statistiques qui rendent difficile toute comparaison, notamment l'absence de prise en compte de la recherche universitaire dans les dépenses d'éducation en France. L'écart important enregistré avec l'Allemagne s'explique en partie par ces difficultés statistiques. Ainsi, les dernières données disponibles de l'OCDE montrent que le coût moyen annuel d'un étudiant en France s'élevait à 7.867 ppa\$ (équivalents dollars en pouvoir d'achat) en 1999 alors qu'il était de 10.393 ppa\$ en

Allemagne, la part consacrée à la recherche représentant 1.231 ppa\$ en France et 3.955 ppa\$ en Allemagne. Une seconde explication de l'écart important séparant la France et l'Allemagne réside dans la durée moyenne des études qui est plus longue en Allemagne (4,9 années) qu'en France (4,7 années).

**DÉPENSES CUMULÉES PAR ÉTUDIANT, PENDANT LA DURÉE MOYENNE DE SES ÉTUDES
(en équivalents dollars 1999)**



Source : OCDE

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à rappeler que la France a vu le nombre de ses étudiants progresser de près de 400.000 entre 1990 et 2000 et que parallèlement son budget a quasiment doublé. La part de l'enseignement supérieur dans la dépense totale d'éducation est ainsi passée de 15 % à 17,3 % sur cette période. En outre, le taux d'encadrement s'est amélioré, pour s'élever à 18,21 étudiants pour un enseignant et 27,05 étudiants pour un personnel non enseignant à la rentrée 2003, soit des niveaux inférieurs à ceux prévalant avant la période de forte croissance de la démographie étudiante des années 1990.

II.- LA GESTION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Le budget de la section « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2003 s'élève à 8.827,5 millions d'euros en crédits de paiement et 916 millions d'euros en autorisations de programme. Ces montants doivent être mis en perspective avec les résultats de l'exécution du budget de l'année 2001 et les premières données relatives à l'exécution du budget en 2002.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET 2001

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2001 s'élève, recherche universitaire comprise, à 8.545,96 millions d'euros en crédits de paiement.

Les crédits de l'enseignement supérieur font l'objet d'une présentation par agrégat, qui distingue les crédits destinés à financer des prestations de service (« enseignement supérieur ») de ceux utilisés pour des programmes d'intervention (« action sociale »).

RÉPARTITION DES CRÉDITS OUVERTS EN 2001, PAR AGRÉGAT

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Crédits ouverts	Exécution
Agrégat n°1 : enseignement supérieur	6.981	7.327	6.997
Agrégat n°2 : action sociale	1.565	1.536	1.485
Total	8.546	8.863	8.482

Source : compte rendu de gestion budgétaire

Le détail, par titre, des mouvements de crédits enregistrés au cours de l'exercice 2001 ainsi que les taux de consommation des crédits sont retracés dans le tableau suivant :

	LFI 2001	Modifications	Crédits ouverts	Paiements au 31 décembre	Taux d'utilisation
Titre III	6.372,55	+ 40,68	6.413,23	6.431,52	100
Titre IV	1.335,65	- 23,98	1311,67	1.259,53	96
Total dépenses ordinaires	7.708,20	+ 16,70	7.724,90	7.691,05	99
Titre V	92,34	+ 160,88	253,22	78,82	31
Titre VI	745,42	+ 138,78	884,20	712,39	80
Total dépenses en capital	837,76	+ 299,66	1.137,42	791,21	70
Total crédits de paiement	8.545,96	+ 316,36	8.862,32	8.482,26	96

Source : ministère de l'Éducation nationale

Les mouvements enregistrés en 2001 appellent les commentaires suivants.

- *Les reports de crédits*

Les reports de crédits correspondent aux crédits non utilisés fin 2000, soit 63,57 millions d'euros en dépenses ordinaires et 252,7 millions d'euros en dépenses de capital.

- *Les fonds de concours*

Les ouvertures de crédits de fonds de concours s'élèvent à 3,62 millions d'euros en dépenses ordinaires et 19,25 millions d'euros en dépenses de capital. 3,4 millions d'euros de crédits ont été ouverts par voie de fonds de concours au titre du remboursement des prêts d'honneur.

- *Les transferts*

Des transferts ont été opérés relativement à la participation de la section enseignement supérieur au raccordement du logiciel interministériel Accord

(1,07 million d'euros) et à la prise en charge par la section enseignement supérieur du coût des rémunérations des contractuels techniques des affaires étrangères affectés dans les établissements d'enseignement supérieur (1,4 million d'euros). S'agissant des dépenses en capital, des transferts ont été opérés pour le changement d'affectation de la caserne d'Ettinghausen (- 1,17 million d'euros) et la participation de la section enseignement scolaire au financement de la construction du restaurant administratif de l'université de Poitiers (0,18 million d'euros).

- *Les répartitions de crédits*

Les principales mesures de répartition ont permis de rémunérer les emplois jeunes affectés dans l'enseignement supérieur, pour un montant de 2,90 millions d'euros sur le chapitre 36-11, et les objecteurs de conscience (0,77 million d'euros) sur le même chapitre. Elles ont également concerné le projet de carte à puce de l'IUFM de Toulouse, pour lequel l'apport du fonds interministériel de modernisation, qui figure au budget du ministère de l'Économie, a atteint 15.000 euros.

- *Les annulations de crédits*

Dans le cadre du contrat de gestion, ont été annulés 0,3 millions d'euros sur le chapitre des examens et concours (37-82), 86,9 millions d'euros sur le chapitre des bourses et secours d'études (43-71) et 4,3 millions d'euros sur le chapitre des œuvres en faveur des étudiants (36-14). Par ailleurs, il a été procédé à des annulations d'autorisations de programme dormantes pour un montant de 0,11 million d'euros.

- *La loi de finances rectificative*

Les modifications apportées s'élèvent à 9 millions d'euros en crédits de paiement essentiellement destinés à abonder les crédits destinés aux établissements d'enseignement supérieur concernés par l'explosion de l'usine AZF de Toulouse. Ont également été ouvertes des autorisations de programme pour 344,23 millions d'euros afin de solder les autorisations de programme du plan de mise en sécurité et de tirer les conséquences de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse.

- *Les consommations de crédits*

Si les taux de consommation de crédits, enregistrés au cours de l'exercice 2001, apparaissent satisfaisants en dépenses ordinaires, ils le sont nettement moins pour les dépenses en capital, notamment, sur le titre V (31 %).

La faible consommation de crédits sur ce titre (chapitre 56-10) a déjà été observée lors de l'examen de la gestion 2000. En effet, il faut 2,6 ans pour engager les autorisations de programme. Cette situation s'explique par des difficultés techniques (lancement d'U3M et des contrats de plan) ou bien encore par des retards dus à la complexité de certains projets. Il semble aussi que certains d'entre eux soient insuffisamment finalisés : les financements sont mis en place alors que les

conditions de réalisation ne sont pas encore toutes réunies. À cet élément s'ajoutent des difficultés liées à la multiplicité des intervenants.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET 2002

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2002 s'élève, recherche universitaire comprise, à 8.735,94 millions d'euros en crédits de paiement relatifs aux dépenses ordinaires et aux dépenses en capital.

Les premiers résultats de l'exercice 2002 sont récapitulés dans le tableau suivant :

GESTION DES DÉPENSES ORDINAIRES ET DES DÉPENSES EN CAPITAL CRÉDITS DE PAIEMENT – Situation au 31 août 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Modifications	Crédits ouverts (hors contrat de gestion)
Titre III	6.665,15	+ 6,67	6.671,82
Titre IV	1.347,40	+ 54,28	1.401,68
Total dépenses ordinaires	8.012,55	+ 60,95	8.073,50
Titre V	73,74	+ 194,03	267,77
Titre VI	649,65	+ 172,44	822,09
Total dépenses en capital	723,39	+ 366,48	1.089,87
Total crédits de paiement	8.735,94	+ 427,43	9.163,37

Source : ministère de l'Éducation nationale

Pour le premier semestre 2002, les principaux mouvements de gestion concernent :

- la participation de la section enseignement supérieur à la mise en œuvre du logiciel ACCORD (0,46 million d'euros sur le chapitre 34-98) ;
- le financement du programme incitatif de recherche sur l'éducation et la formation (0,91 million d'euros ouverts sur le chapitre 36-11) ;
- les recouvrements de fonds de concours pour 2,3 millions d'euros.

Les répartitions du ministère de l'Emploi et de la solidarité ont concerné les fonds sociaux européens (0,66 million d'euros) et les objecteurs de conscience (0,08 million d'euros) sur le chapitre 36-11.

Les reports de crédit non utilisés en 2001 sur le nouvel exercice ont été de 56,8 millions d'euros, dont 50,3 millions d'euros pour le seul chapitre des bourses et secours d'études (43-71).

Pour les dépenses en capital, les principaux mouvements de gestion concernent les transferts liés au financement de la construction du restaurant administratif de l'université de Poitiers et la répartition des autorisations de programme du FEDER rattachées au budget du ministère de l'Intérieur.

Les ouvertures de crédits de fonds de concours en dépenses en capital ont abondé le chapitre 56-10 de 14,49 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner le fait que l'exercice 2002 est marqué par de nombreux à-coups dans l'ouverture des crédits. En effet, par lettre du 25 février 2002, la secrétaire d'État au Budget a fait part aux membres du Gouvernement de la mise en place d'un dispositif dit de « régulation républicaine » portant sur les crédits disponibles des titres III et IV, ainsi que sur les autorisations de programme des titres V et VI. Aussi, 40 % des crédits disponibles du titre III (hors crédits de rémunération) et 50 % des crédits disponibles du titre IV ont été gelés. S'agissant des dépenses en capital, ce gel a conduit à limiter à 40 % l'enveloppe des autorisations de programme pouvant être déléguées.

Cette procédure, qui devait prendre fin le 31 juillet, a été prorogée par le ministre délégué au Budget et à la réforme budgétaire par lettre du 1^{er} août 2002. La période électorale s'est traduite par l'impossibilité de prendre tous les actes juridiques ou à incidence budgétaire et comptable en raison de l'absence de délégations de signatures.

La « régulation républicaine » a pris fin le 12 août 2002 avec la lettre conjointe du ministre de l'Économie et du ministre délégué au Budget. Afin de permettre « *le respect des engagements du Gouvernement en matière de déficits publics* » et « *compte tenu de la forte progression des dépenses de l'État* », cette lettre a chiffré, par chapitre budgétaire, des « mises en réserve », assorties de la fixation d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003. Les gels de crédits qui ont été ainsi décidés devraient préfigurer des annulations, tant en dépenses ordinaires qu'en autorisations de programme et crédits de paiement. Le montant total des autorisations de programme gelées est de 76 millions d'euros et celui des crédits de paiement de 106,12 millions d'euros. Les reports sur 2003, hors crédits gelés, sont de 432,46 millions d'euros.

Aucune modification n'a été apportée par la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 portant loi de finances rectificative.

III.- LE PATRIMOINE UNIVERSITAIRE

Le Plan « Université du 3^{ème} Millénaire » (U3M) a pour objectif de répondre, dans un contexte de stabilisation des effectifs étudiants, à des besoins aussi bien qualitatifs que quantitatifs. Ce plan global constitue la première étape de mise en œuvre du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche et s'inscrit dans les contrats de plan État-région (CPER) prévus sur la période 2000–2006.

Les moyens inscrits dans le plan U3M correspondent à deux types d'opérations :

- celles relevant des contrats de plan État-région, pour 6.400 millions d’euros, répartis à parité entre l’État et les collectivités territoriales, et complétés par des fonds européens ;
- celles relevant du seul effort financier de l’État, pour près de 1.600 millions d’euros, qui concernent le désamiantage et la mise sécurité du campus de Jussieu, la mise en sécurité des établissements d’enseignement supérieur et des résidences universitaires, ainsi que la rénovation du Muséum d’histoire naturelle et la participation à la réalisation du musée du quai Branly.

La participation des collectivités territoriales à la gestion du patrimoine universitaire pourrait être accrue dans l’avenir. En effet, dans le cadre des réflexions menées actuellement sur la décentralisation, un transfert de compétences vers les collectivités territoriales et/ou les universités en matière de patrimoine universitaire est à l’étude.

A. – LA MISE EN OEUVRE DU PLAN « UNIVERSITÉ DU 3^{EME} MILLÉNAIRE »

Le plan U3M regroupe les dépenses d’avenir en matière de bâtiments universitaires, de bibliothèques mais également de structures consacrées à la recherche.

1.– Les engagements de l’État en matière de constructions universitaires

a) La gestion des autorisations de programme

Le montant total des autorisations de programme ouvertes en 2003, comprenant la participation de l’État aux volets enseignement supérieur et recherche des CPER et son effort financier spécifique, est de 393,07 millions d’euros. La baisse par rapport à 2002 traduit l’adaptation du rythme d’ouverture des autorisations de programme aux besoins.

Le montant des autorisations de programme relatives au volet enseignement supérieur des CPER (article 10 des chapitres 56-10 et 66-73) est stable : 317,7 millions d’euros.

Le tableau suivant détaille les autorisations de programme (CPER et effort spécifique de l’État) ouvertes depuis 2000 :

ÉVOLUTION DES CREDITS D’INVESTISSEMENT POUR LES CONSTRUCTIONS UNIVERSITAIRES

(en millions d’euros)

	2000	2001	2002	2003
Investissements exécutés par l’État (chapitre 56-10, article 10)	106,71	125,46	173,93	158,72
Investissements exécutés par l’État (chapitre 56-10, article 50)	–	–	25,15	25,15

Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 10)	208,87	259,41	184,54	188,62
Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 50)	–	–	20,58	20,58
TOTAL	315,58	384,87	404,20	393,07

Source : ministère de l'Éducation nationale

Le montant des autorisations de programme prévu pour 2003 au titre des engagements de l'État dans le cadre du volet enseignement supérieur, recherche comprise, des CPER 2000-2006 s'élève à 363,45 millions d'euros. Ce montant est supérieur de près de 16 % à l'annuité représentant strictement 1/7 du CPER.

Si les deux premières années ont été avant tout des années de lancement des projets, l'année 2003 correspond d'une part à la poursuite des travaux débutés en 2002 et d'autre part au lancement de nouveaux chantiers. C'est notamment le cas des travaux de l'université de Paris VII sur la ZAC Paris Rive-Gauche. On peut citer aussi : la réhabilitation du centre Pierre Mendès-France de l'université de Paris I, la construction de locaux pour l'accueil des formations STAPS de l'université de Paris XII ou le lancement de la réhabilitation du centre d'Assas de l'université de Paris II. Les autorisations de programme du présent projet de budget permettent de prendre en charge la phase de travaux des opérations inscrites aux CPER de différentes régions, dans la continuité des études financées en 2000, 2001 et 2002. Doivent ainsi être engagées l'extension et la restructuration du campus St Jérôme à Marseille, la construction de locaux neufs pour l'UFR STAPS de l'université d'Aix-Marseille II, ou encore la construction du centre interuniversitaire de productions multimédia de Strasbourg.

Enfin, le volume des autorisations de programme obtenu permet de satisfaire à l'obligation réglementaire prescrivant de disposer, en autorisations de programme, de la totalité du montant d'une tranche fonctionnelle avant de commencer les travaux.

b) La gestion des crédits de paiements

Les opérations immobilières en maîtrise d'ouvrage assurée par l'État sont retracées à l'article 10 du chapitre 56-10. Les crédits de paiement diminuent de 58,1 % pour s'établir à 28,37 millions d'euros pour l'enseignement supérieur.

Les subventions d'équipement retracées à l'article 10 du chapitre 66-73 voient leurs crédits de paiement s'élever à 70,5 millions d'euros, en baisse de 10 % par rapport à 2002.

Le volume global des crédits de paiement a été adapté au rythme effectif des paiements, que ce soit pour les contrats de plan ou les grands travaux financés par l'État. Les dotations en crédits de paiement avaient en effet été surestimées les années précédentes.

Les crédits de paiement du chapitre 56-10 se verront abondés de reports d'un montant évalué à 262,70 millions d'euros. C'est ainsi que les crédits disponibles en 2003 ne seront pas seulement de 28,37 millions d'euros mais de 291,07 millions d'euros.

De même, les crédits de paiement du chapitre 66-73 se verront abondés d'un report de 234,69 millions d'euros. Donc, les crédits disponibles atteindront, pour 2003, 305,19 millions d'euros. Au total, l'État disposera donc de 596,26 millions d'euros de crédits de paiement disponibles pour les constructions universitaires. Par conséquent, il disposera des crédits de paiement nécessaires au bon déroulement des travaux.

Toutefois, l'importance des reports de crédits, qui traduit la faiblesse des taux de consommation des crédits, est préoccupante. La Cour des comptes relève ainsi, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, que « *les conditions d'utilisation des crédits sur les chapitres 56-10 et 66-73 ne cessent de se dégrader* ».

Afin de répondre aux difficultés des services déconcentrés, le ministère a engagé des actions pour améliorer la consommation de ces crédits. Une circulaire conjointe du ministère de l'Éducation nationale et du ministère en charge du Budget relative aux modalités d'attribution des subventions d'investissement aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux collectivités territoriales pour les constructions universitaires et leur premier équipement dans le cadre des CPER répond à plusieurs objectifs :

- combler le vide juridique occasionné par l'abrogation de la réglementation de 1972 ;
- préciser et harmoniser la liste des pièces justificatives à l'appui des dossiers ;
- donner aux préfets et aux recteurs la possibilité de consentir, aux établissements ayant reçu une délégation de maîtrise d'ouvrage, une avance de crédits de paiement ;
- rappeler les procédures d'instruction des dossiers d'investissement.

Une circulaire a également été adressée aux préfets et aux recteurs le 20 décembre 2001 afin de systématiser la subdélégation automatique des autorisations de programme individualisées en conférence administrative régionale. Cette mesure devrait permettre d'écourter les délais d'affectation des autorisations de programme et d'engager plus rapidement les opérations.

Par ailleurs, les modalités de délégation de maîtrise d'ouvrage aux établissements d'enseignement supérieur ont fait l'objet d'un rappel par note du 3 octobre 2001 aux ordonnateurs.

Enfin, les délais de préparation de la programmation des crédits de construction pour 2002 ont été réduits.

Votre Rapporteur spécial se félicite de ces mesures qui devraient permettre une gestion plus saine des crédits.

2.- L'effort en faveur des bibliothèques

Le plan U3M vise à améliorer le service rendu dans les bibliothèques universitaires, ce qui suppose notamment la mise à disposition des étudiants d'un plus grand nombre de places en bibliothèques.

Le schéma Université 2000 et les précédents contrats de plan ont permis la mise en service d'environ 350.000 m² de bibliothèques universitaires en dix ans et concerné 110 bâtiments. La surface disponible est ainsi passée de 650.000 m² en 1992 à 875.000 fin 1999. Elle devrait atteindre 946.000 m² à la fin de cette année.

Les crédits inscrits dans les contrats de plan État-région pour la période 2000-2006 prévoient 580 millions d'euros pour les bibliothèques, dont 167 millions d'euros pour l'Ile-de-France, ce qui permettra de construire, réaménager et équiper près de 300.000 m² supplémentaires.

Les établissements reçoivent des subventions de premier équipement pour accompagner la mise en service des nouvelles superficies de bibliothèques. De plus, des crédits d'équipement au bénéfice des bibliothèques sont également inclus dans la dotation inscrite, dans les contrats d'établissement, au titre du chapitre 36-11.

Depuis 1983, les frais d'infrastructure des bibliothèques sont pris en charge par les universités dans le cadre de leur dotation globale de fonctionnement et de leurs ressources propres. Quant aux crédits de maintenance, ils sont globalisés au sein des contrats d'établissement.

Les crédits de mise en sécurité des bâtiments universitaires sont également globalisés dans le cadre d'une négociation particulière avec chaque établissement, qui en dispose pour la couverture de l'ensemble de ses besoins, y compris ceux des bibliothèques.

L'évolution de ces crédits est retracée dans le tableau ci-après, à l'exception des crédits de maintenance qui font l'objet d'une globalisation depuis 1991 :

ÉVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES BIBLIOTHEQUES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002
Construction (chapitres 56-10 et 66-73)	23,61	39,23	8,02

Source : ministère de l'Éducation nationale

Les éléments de programmation pour 2003 n'étant pas disponibles à ce jour, il n'est pas possible d'apprécier la répartition des crédits d'investissement en faveur des bibliothèques.

3.- La recherche universitaire

Un effort particulier est réalisé en faveur de la recherche dans les contrats de plan État-région. Ainsi, sont prévus le renforcement et la création de pôles de

compétences et de réseaux d'équipement structurants, comme les génopôles ou les maisons des sciences de l'homme. Est également encouragée la mise en place de plates-formes technologiques, situées principalement dans les villes moyennes, afin de favoriser le transfert de technologie et la collaboration entre les structures d'enseignement et le tissu économique local des PME-PMI.

Dans le présent projet de budget, la subvention d'équipement allouée à la recherche universitaire passe de 330,39 millions d'euros à 348,13 millions d'euros en autorisations de programme (+ 5,37 %) et de 303,8 millions d'euros à 321,5 millions d'euros en crédits de paiement (+ 5,8 %). Cette progression significative des moyens de la recherche permettra une revalorisation du soutien de base des laboratoires. Les mesures nouvelles obtenues serviront en particulier à financer de nouvelles équipes de recherche et à renforcer les écoles doctorales, notamment dans le cadre des contrats quadriennaux renégociés en 2003 avec les établissements des régions Aquitaine, Midi-Pyrénées, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes et Bourgogne (8 millions d'euros). Elles permettront également de compenser la perte du pouvoir d'achat des universités résultant de l'application des nouvelles règles relatives à la TVA sur les opérations d'investissement.

Les crédits de maintenance des laboratoires se voient dotés de 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

Enfin, il convient de souligner la mise en place d'un système d'accueil de post-doctorants en université et établissements publics de caractère scientifique et technique, avec comme objectif le recrutement de 400 jeunes chercheurs post-doctorants de manière souple et à un niveau attractif de rémunération. Le maintien d'un flux de 4.000 allocations de recherche et la revalorisation de 5,5 % de leur montant, qui stagnait depuis 1991, témoignent de l'intérêt porté par le gouvernement à la recherche.

B.- LES OPERATIONS FINANÇÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT

1.- Le désamiantage des campus universitaires

Au terme d'une enquête menée en 1997 sur les locaux universitaires exposés au risque lié à la présence d'amiante, 52 établissements sur 173 disposent de bâtiments renfermant des flocages et/ou calorifugeages contenant de l'amiante, dont 20 en Ile-de-France, ce qui représente 450.000 m² de locaux (2,9 % des surfaces totales) dont 290.000 m² en Ile-de-France (230.000 m² pour le seul campus de Jussieu).

Les opérations strictement liées à la présence d'amiante ont été estimées à près de 198,2 millions d'euros, dont 106,71 millions d'euros pour le campus de Jussieu. Il convient cependant d'insister sur le fait que ces opérations appellent généralement des travaux complémentaires de mise en sécurité et offrent l'occasion de restructurations.

a) Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu

– L'état d'avancement du chantier

Les chantiers de désamiantage en cours sur le campus de Jussieu, portent sur le secteur dit des théoriciens (secteur 1) et sur le secteur ouest (secteurs 2, 3 et 4). Le secteur 1 comprend huit barres. La première barre a été remise en service en octobre 2000, les sept autres barres ont été désamiantées et sont actuellement en rénovation. Les travaux de rénovation devraient s'achever pour trois barres à la fin de cette année et pour les quatre autres pendant l'été 2003. L'opération portant sur l'ensemble du secteur ouest est en préparation : l'entrée en chantier de désamiantage devrait avoir lieu en décembre 2002 pour le secteur 3, en mai 2003 pour trois barres du secteur 4 et en octobre 2003 pour le secteur 2.

Parallèlement aux travaux menés jusqu'à présent, des opérations d'urgence ont été conduites : mise en place d'alarmes, enclouement et désenfumage des escaliers, création d'escaliers supplémentaires.

Compte tenu des délais d'installation des chantiers et de respect des consignes de sécurité, il est réaliste de retenir comme rythme des travaux une entrée en chantier de quatre barres par an. Ce rythme implique une immobilisation deux fois plus longue que prévu des barres, ce qui n'est pas sans conséquence sur les besoins de locaux « tiroirs. » Le rythme actuel est, en effet, compatible avec la surface des locaux aujourd'hui disponibles. En revanche, une accélération de ce rythme, à raison de quatre barres tous les six mois, implique un doublement de la surface de ces locaux. Or, une telle superficie ne sera disponible qu'avec la livraison de la première tranche de locaux sur la zone Tolbiac pour accueillir l'université Paris VII, c'est-à-dire pas avant 2004.

Aussi, pour pouvoir mettre en chantier le plus rapidement possible le reste du campus, il est nécessaire de trouver de nouveaux logements temporaires afin de reloger les activités universitaires.

Le tableau suivant retrace l'ensemble des opérations de relogement achevées et engagées.

OPÉRATIONS DE RELOGEMENT

Locaux de relogement sur campus	Surface (Surface Hors œuvre nette)	Mise en service
Bât 31-41	6000 m ²	09/98
Préfabriqués	2.100 m ²	10/99
Maison des syndicats	500 m ²	10/00
Esclangon	9.500 m ²	Fin 2001
Locations extérieures		
CEA rue du capitaine Scott	9.500 m ²	1998
Chevaleret	15.700 m ²	09/99
Montréal	7.000 m ²	10/2000
Boucicaut	18.000 m ²	2003

Source : Ministère de l'Éducation nationale

– Les opérations de relogement

Un certain nombre de locaux « tiroirs » a déjà permis d'assurer le relogement temporaire des activités universitaires : des locaux industrialisés construits sur site qui représentent actuellement 11.700 m² SHON (surface hors œuvre nette) et des locaux loués hors du campus, soit 32.200 m² SHON.

Le bâtiment Esclangon sur le site de Jussieu, livré l'année dernière, est conçu sur 6 niveaux et offre une surface de 9.500 m² SHON. Y sont relogés : deux bibliothèques, trois amphithéâtres, de nombreuses salles de cours et quelques bureaux administratifs.

– Le transfert de l'université Paris VII

Le déménagement définitif de l'université Paris VII et son implantation sur la ZAC Paris Rive Gauche constituent un des éléments essentiels dans le processus d'accélération du chantier. Dans un premier temps, 80.000 m² SHON seront livrés en deux tranches (en 2004 et 2005) et répartis sur trois bâtiments : deux réhabilités ("les Grands moulins", la "Halle aux farines") et une construction neuve. Ces bâtiments permettront l'installation d'une grande partie des étudiants de 1^{er} et 2^{ème} cycle de cette université, ainsi qu'une partie des activités de recherche.

Afin d'accélérer la relocalisation des activités de Paris VII et d'achever à terme le programme d'implantation de l'université, il a été décidé par le ministère de l'Éducation nationale, en liaison avec la Ville de Paris, d'affecter 28.000 m² (SHON) supplémentaires, en complément des 80.000 m² déjà décidés.

– L'opération Boucicaut

L'assistance publique des Hôpitaux de Paris, propriétaire de l'ancien hôpital Boucicaut, a cédé une partie des terrains à la Caisse des Dépôts et Consignations, qui réalisera les travaux de mise aux normes des locaux transitoires destinés au campus de Jussieu (18.000 m² SHON).

Cette opération, décidée en juillet 2001 et finalisée en octobre, permettra à l'issue des travaux, en 2003, de reloger quatre laboratoires de physique, d'envisager des rotations sur le campus et d'engager les travaux sur cinq à six barres supplémentaires. L'impact sur l'accélération des travaux de désamiantage est donc très important.

– De nouveaux bâtiments sur le campus

La décision a été prise, en juillet 2001, d'ériger un nouveau bâtiment, d'une surface de 16.000 m² SHON, afin de finir de reloger les activités universitaires de Paris VI. Les délais de construction permettent d'envisager sa livraison fin 2004.

Il a également été décidé le prolongement en pignons des bâtiments situés vers l'Institut du Monde Arabe. Ceux-ci accueilleront des logements de fonction et des laboratoires. Les travaux débiteront en 2004.

Le traitement de la Tour centrale se fera quant à lui par déménagements de personnels vers les locaux situés rue du capitaine Scott, qui seront libérés par des équipes de recherche de retour sur le campus, fin 2005-début 2006.

Enfin l'Institut de physique du Globe de Paris sera transféré en 2006 sur un site unique, rue Cuvier.

Au total, les barres amiantées devraient être totalement vidées en 2006. La fin des chantiers de désamiantage est prévue pour 2008, compte-tenu des délais de travaux. Puis, il sera nécessaire de rénover les barres encore en travaux. Par la suite, les barres de Cassan entreront en chantier (65.000m² SHON). La structure de ces bâtiments n'étant pas métallique, ils ne contiennent pas d'amiante. Cependant, elles sont incluses au plan général de rénovation et de mise en sécurité du campus.

L'objet des travaux du campus de Jussieu est non seulement le désamiantage, mais aussi la rénovation et la mise en sécurité du site. Après appel d'offres, le cabinet "Architectures Jean Nouvel" a été choisi pour réfléchir à un important projet d'architecture et d'urbanisme. Ses propositions permettent de donner une perspective d'ensemble à ces travaux, tendant à améliorer la qualité de vie sur le campus et à valoriser le site universitaire de Jussieu en créant des liaisons avec son environnement et en aménageant de nouveaux espaces verts entre le campus, les quais de Seine et le jardin des plantes.

Le plan d'accélération des chantiers de Jussieu, décidé en novembre 2001, a nécessité l'attribution de crédits supplémentaires d'un montant de 91,47 millions d'euros pour les opérations de relogement, dont le coût s'élève donc à 219,6 millions d'euros en 2001. Par conséquent le budget total des opérations de désamiantage et de mise en sécurité de Jussieu passe de 590 millions d'euros à 681,5 millions d'euros en 2001. Le détail des financements par opérations figure dans le tableau suivant.

**BUDGET TOTAL DES OPÉRATIONS DE DÉSAMANTAGE
ET DE MISE EN SECURITE EN 2001**

(en millions d'euros)

Travaux du Gril	344,5
Travaux des barres de Cassan	45,8
Travaux de la Tour centrale	22,8
Travaux d'accompagnement du chantier	15,2
Relogements temporaires sur site	18,2
Relogements	219,6
Déménagements	15,2
Total	681,5

Source : ministère de l'Éducation nationale

– *Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2003*

Le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'affecter 21,24 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires, ce qui porte la contribution

du ministère de l'Éducation nationale à 354,19 millions d'euros depuis le début des travaux.

De même, 80,14 millions d'euros de crédits de paiement s'ajouteront en 2003 aux contributions antérieures.

b) La situation de l'Établissement public du campus de Jussieu

Créé en 1997, l'Établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) assume les responsabilités de maître d'ouvrage du chantier du campus. A ce titre, il a pleine autorité sur le déroulement du chantier.

Le budget de cet établissement comporte à la fois les dotations budgétaires qui correspondent à son fonctionnement (salaires inclus) et celles qui permettent d'assurer la conduite du chantier de désamiantage et de remise en sécurité ainsi que les opérations complémentaires (déménagements, relogements provisoires, etc.). Compte tenu des développements précédents, seul le fonctionnement de l'établissement est examiné dans cette section.

L'évolution des dépenses de l'EPCJ est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'EPCJ

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002 (budget prévisionnel)
Dépenses de personnel	1,88	2,12	2,24
Dépenses de fonctionnement	0,39	0,55	0,48
Investissement	0,10	0,10	0,13

Source : ministère de l'Éducation nationale

Au 31 décembre 2001, l'EPCJ comptait 30 agents, dont 7 ingénieurs et 11 techniciens. L'augmentation des dépenses de personnel entre 2000 et 2002 correspond à la montée en puissance progressive de l'activité de l'établissement public.

Les dépenses de fonctionnement ont progressé de 41 % entre 2000 et 2001, essentiellement en raison de l'engagement de personnels intérimaires et de l'augmentation des dépenses d'affranchissement liées à la passation des marchés. En revanche, les dépenses d'investissement ont continué à diminuer en 2001 par rapport à 2000 car les gros investissements ont déjà été réalisés. Les dépenses d'investissement concernent donc surtout l'achat de matériels informatiques et de logiciels.

2.- La mise en sécurité des bâtiments universitaires

a) Le volet sécurité du plan Université du 3^{ème} millénaire

Le plan U3M comporte un volet relatif au financement de travaux de mise en sécurité des bâtiments universitaires, qui prend le relais du plan d'urgence couvrant la période 1996-1999. Un montant de 411,61 millions d'euros, réparti sur 2000-2006, est prévu à cet effet.

Afin de recenser les travaux de sécurité restant à réaliser, les établissements d'enseignement supérieur ont élaboré des schémas directeurs de mise en sécurité. Dans ce cadre, l'administration centrale a notifié à chaque académie une enveloppe que les recteurs ont répartie, au terme d'une négociation menée de façon déconcentrée avec chaque établissement. La négociation a permis de définir les opérations prioritaires et leur mode de financement, incluant la participation des établissements sur leurs ressources propres.

74 millions d'euros d'autorisations de programme sur le chapitre 66-72 article 40 ont été répartis en 2000, 80 millions d'euros en 2001 et 263,43 millions d'euros en 2002, grâce aux crédits ouverts par la loi de finances rectificative pour 2001, soldant ainsi en autorisations de programme l'enveloppe du plan d'urgence et permettant aux établissements d'engager aussi rapidement que possible la totalité des travaux d'urgence.

Le plan de mise en sécurité a été complété par une enveloppe constituée par des crédits de maintenance.

Cette enveloppe, d'un montant de 46,44 millions d'euros sur six années, est destinée à financer, hors contrat quadriennal d'établissement et hors contrat de plan Etat-région, des opérations ciblées de maintenance lourde qui ne sont pas assimilables à des opérations de mise aux normes de sécurité incendie, mais qui, si elles n'étaient pas réalisées rapidement, présenteraient un risque pour les usagers des bâtiments concernés.

Cette enveloppe complémentaire de maintenance lourde s'impute sur les crédits de maintenance traditionnelle de l'article 10 du chapitre 66-72. Au titre de l'exercice 2002, cette enveloppe s'est élevée à 7,62 millions d'euros qui viennent donc s'ajouter aux 263 millions d'euros d'autorisations de programmes ouvertes sur les crédits de mise en sécurité.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003, il est demandé d'ouvrir 77,14 millions d'euros de crédits de paiement sur l'article 40 du chapitre 66-72 pour couvrir les autorisations de programme votées en loi de finances rectificative pour 2001. S'ajoute à ces crédits une mesure relative à la mise en sécurité incendie du campus de Jussieu d'un montant de 6 millions d'euros en autorisations de programme et de 3 millions d'euros en crédits de paiement sur l'article 40 du chapitre 66-72.

b) Les crédits de maintenance

La poursuite de l'effort en matière de sécurité des bâtiments universitaires s'accompagne d'une mise à niveau des crédits de maintenance, indispensables pour pérenniser les investissements réalisés.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner qu'une véritable politique d'entretien et de gestion du patrimoine dépend des moyens engagés par l'État, mais également de ceux fournis par les établissements dans le cadre d'une mobilisation accrue de leurs ressources propres pour le financement des dépenses de maintenance.

Les dotations annuelles de maintenance sont allouées dans le cadre des contrats d'établissements, conclus avec l'État, tous les quatre ans, par vague successive. Ainsi, à la fin de l'année 2002, 45 contrats auront été renégociés. La détermination de l'enveloppe prend en compte un classement des locaux selon leur état, effectué par les établissements eux-mêmes, et résulte de la négociation contractuelle, dans la limite des crédits ouverts en loi de finances.

L'enveloppe budgétaire correspondante, imputée sur le chapitre 66-72 (articles 10 et 50) s'est élevée en 2002 à 139 millions d'euros. Rapportée aux 18 millions de mètres carrés du patrimoine immobilier universitaire, cette enveloppe représente environ 7,7 euros par mètre carré tandis que le coût moyen annuel reconnu par les professionnels pour l'entretien correct de locaux est de 18,29 euros par mètre carré. Ce décalage justifie l'augmentation importante des crédits de maintenance inscrite dans le présent projet de loi de finances, avec une dotation de 153,59 millions d'euros en autorisations de programme, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2002, et de 147,56 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de près de 14 %.

L'évolution de la dotation annuelle en autorisations de programme de maintenance au cours des cinq dernières années est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DE LA DOTATION DE MAINTENANCE DES ÉTABLISSEMENTS

(en millions d'euros)

	Chapitre 66-72-10	Chapitre 66-72-50	Total
2003	133,77	19,82	153,59
2002	119,56	19,82	139,38
2001	106,71	19,82	126,53
2000	91,47	22,11	113,57
1999	76,22	22,11	98,33
1998	76,22	22,11	98,33

Source : ministère de l'Éducation nationale

3.- Les grands travaux

Certaines opérations sont intégrées dans le plan U3M mais font l'objet d'un financement assuré, à titre exclusif, par l'État. Outre le désamiantage des bâtiments universitaires, la rénovation du Muséum d'histoire naturelle et l'installation du Musée du quai de Branly font partie de ces opérations.

a) La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle

Le Muséum national d'histoire naturelle est un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, sous la double tutelle des ministères chargés de l'Éducation nationale et de l'Environnement. Les statuts du Muséum lui assignent trois missions principales dans le domaine des sciences naturelles : la conservation et l'enrichissement du patrimoine, la recherche fondamentale et appliquée ainsi que l'enseignement et la diffusion des connaissances à l'intention de tous les publics.

Une restructuration globale du Muséum est en cours. Conformément à ses nouveaux statuts d'octobre 2001, le Muséum met en place des départements et des directions transversales. Les départements sont de deux types : des départements de recherche et d'enseignement ayant pour principale mission la définition et la mise en œuvre de la politique de recherche et d'enseignement, et des départements éducatifs et culturels, responsables de la diffusion des connaissances auprès d'un large public. Les directions transversales ont la responsabilité de définir, d'animer et de mettre en œuvre, dans l'ensemble du Muséum, des politiques globales et cohérentes au regard des principales missions de l'établissement. Des efforts sont également entrepris afin d'améliorer les pratiques de gestion. Enfin, d'importants investissements sont prévus, notamment en matière d'immobilier, de gestion des collections et de mise aux normes d'hygiène et de sécurité de certains équipements.

L'Etat a engagé avec l'établissement un processus de contractualisation englobant l'ensemble de ses activités. Le contrat devrait pouvoir être signé en mars 2003.

Cette restructuration s'accompagne de la mise en œuvre d'un plan de rénovation immobilière, établi par l'établissement public de maîtrise d'ouvrage des travaux culturels. La réalisation de ce plan devrait représenter un montant total de 400 millions d'euros. Compte tenu de l'importance de ces travaux et des financements nécessaires à leur réalisation, ce plan a été étalé sur une période de douze années dont la première phase (2000–2006) s'inscrit dans le plan U3M, hors contrats de plan, pour un montant de 152,45 millions d'euros.

La poursuite de ce plan et l'engagement parallèle de différents chantiers justifie l'inscription, sur le chapitre 66-73, de 10,9 millions d'euros de crédits en autorisations de programme dans le présent projet de loi de finances.

b) Le musée du Quai Branly

L'ouverture de ce nouveau Musée, prévue en 2004, relève de la compétence des ministères chargés de l'Enseignement supérieur et de la Culture, qui participent conjointement à son financement. Sa réalisation est confiée à l'Établissement public du Musée du Quai Branly qui succède à la mission de préfiguration du Musée de l'Homme, des Arts et des Civilisations, mise en place en février 1997.

Au cours des années 1998 et 1999, un calendrier général du projet avec l'ouverture de l'antenne du Pavillon des Sessions en avril 2000 et celle du musée début 2004 a été fixé. Dans le même temps, une politique d'acquisition de remise à niveau des collections nationales a été engagée ainsi que la coédition, avec la Réunion des Musées Nationaux, du catalogue du Pavillon des Sessions.

En 2002, conformément au décret n° 98-1191 du 23 décembre 1998, l'établissement public du musée du Quai Branly procède aux travaux de gros œuvres sur l'infrastructure, à la désignation des entreprises chargées de la réalisation du mobilier muséographique, à la poursuite du chantier des collections, au lancement des programmes multimédias muséographiques et au prototypage des installations et des systèmes d'information. Il poursuit la préparation des manifestations culturelles et scientifiques destinées à préfigurer les activités du futur musée. Enfin, il assure la

gestion, la conservation, la protection et la présentation des collections exposées dans le Pavillon des Sessions du Palais du Louvre.

L'année 2003 devrait voir l'achèvement des travaux de structure et le début de la réalisation des aménagements muséographiques, l'ouverture du musée étant prévue pour 2005.

Le projet de loi de finances prévoit ainsi une augmentation de la subvention de fonctionnement attribuée à l'établissement public de 0,72 million d'euros (chapitre 36-11) afin de suivre la montée en charge des coûts de fonctionnement de la structure, de financer les événements de préfiguration et de contribuer à la rémunération de 16 nouveaux emplois non budgétaires, inscrits au budget de la Culture.

S'agissant des investissements, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit une dotation de 14,87 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 66-73.

IV.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES ETABLISSEMENTS

La modernisation de la gestion des établissements suppose une politique contractuelle active, une gestion saine des subventions accordées aux universités et le développement de leur autonomie.

A.- LA POLITIQUE CONTRACTUELLE

La politique contractuelle favorise la manifestation de l'autonomie des établissements tout en permettant de garantir les principes essentiels des services publics de l'enseignement supérieur.

1.- Le contenu des contrats d'établissement

S'appuyant sur le projet de l'établissement qui définit les priorités stratégiques en termes d'évolution et de qualité des formations, de vie étudiante, et de développement de la recherche, le contrat fixe les axes de développement sur quatre années de l'ensemble de la vie universitaire (enseignement, recherche, action internationale, gestion, etc.) et concerne tous ses acteurs (étudiants, enseignants, personnels administratifs et partenaires).

201 établissements d'enseignement supérieur (universités, IUFM, écoles d'ingénieurs, écoles normales supérieures, etc.), accueillant 1,5 million d'étudiants, sont actuellement engagés dans la démarche contractuelle.

D'un montant supérieur à 500 millions d'euros par an, les dotations versées au titre des contrats d'établissement représentent le tiers de l'ensemble des subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur. Ce montant peut être réparti en trois enveloppes distinctes : 260 millions d'euros au titre de la recherche, 93 millions d'euros au titre du patrimoine des établissements et 160

millions d'euros pour toutes les autres actions soutenues contractuellement, dont la formation, les nouvelles technologies, la vie étudiante et la politique documentaire.

Dans le domaine des formations, la politique contractuelle permet d'examiner, tous les quatre ans, la cohérence de l'offre de formations supérieures et, dans ce contexte, le positionnement particulier de chaque établissement en liaison avec la politique d'habilitation des établissements à délivrer les diplômes nationaux. En 2002, une nouvelle procédure d'habilitation des diplômes nationaux a été expérimentée avec les universités de l'académie de Lille. Cette procédure, intégrée à la démarche contractuelle et s'appuyant sur une évaluation des projets de formation replacés dans la politique globale de l'établissement, sera généralisée en 2003. Par ailleurs, les établissements ont été particulièrement incités à poursuivre la recherche d'une plus grande convergence des cursus, sur la base d'une architecture européenne commune, avant et après la licence, afin de rendre notre dispositif lisible au niveau international et comparable aux autres systèmes européens et ainsi favoriser la mobilité des étudiants et des professeurs. La mise en place du système d'unités capitalisables et transférables, dit « système européen de crédits (ECTS) », s'inscrit dans cette réflexion sur l'offre de formation et sur la nécessaire diversification des parcours proposés aux étudiants. Dans ce contexte, les établissements ont été invités à présenter leur offre de formation sous forme de semestres et modules capitalisables.

Les nouvelles technologies d'enseignement et le développement de la formation continue font par ailleurs l'objet d'un soutien spécifique. L'enseignement supérieur doit en effet se donner les moyens d'ouvrir plus largement ses formations diplômantes aux adultes en reprise d'études et offrir au public de la formation continue la possibilité de valider ses acquis.

En matière de recherche, l'accent est mis principalement sur la qualité des équipes de recherche, l'encouragement à l'émergence de jeunes équipes et à l'autonomie des jeunes chercheurs, le renforcement des coopérations scientifiques avec l'ensemble des organismes de recherche et le soutien aux thématiques émergentes. Le renforcement des écoles doctorales reste une priorité et doit être l'occasion de repenser l'architecture des formations du troisième cycle, d'améliorer l'encadrement des futurs docteurs et de favoriser leur insertion professionnelle. L'effort de l'établissement pour mieux répondre aux besoins de l'environnement économique doit par ailleurs être poursuivi. Cet effort se traduira par le développement de la recherche technologique et une organisation permettant d'optimiser les différentes formes de valorisation de la recherche.

Enfin, la gestion prévisionnelle des ressources humaines constitue un axe essentiel de la politique contractuelle. S'agissant des personnels enseignants, l'objectif est d'aider les établissements à mettre en œuvre une gestion maîtrisée et concertée de leurs emplois. Les établissements sont invités à définir clairement leurs priorités et à pratiquer le redéploiement interne. Pour les personnels IATOSS, la politique de ressources humaines s'inscrit dans une démarche plus qualitative, prenant en considération l'évolution des métiers et la résorption de l'emploi précaire.

La politique contractuelle constitue un moyen privilégié de modernisation de la gestion des universités à condition qu'elle soit accompagnée d'une démarche évaluative pertinente. Les universités ont constitué un réseau interuniversitaire sur les méthodes d'évaluation. Par ailleurs, des dispositifs innovants, soutenus par le ministère, ont été mis en place dans certaines universités. C'est le cas de l'université de Nancy 2, qui précise dans son contrat quadriennal, que l'évaluation des enseignements sera considérée comme un outil de management et un levier de changement pour l'établissement et ses composantes. Parallèlement est prévue la mise en place d'une commission de suivi des formations.

Toutefois, ces procédures ne doivent pas être exclusives d'une évaluation de l'établissement par un organisme spécialisé ou un comité d'experts. Ainsi, certaines universités, notamment scientifiques, ont créé un « visiting committee », composé d'une dizaine de personnalités scientifiques de haut niveau, françaises et européennes, chargé de donner un avis sur la politique scientifique de l'établissement et d'aider ce dernier à définir ses grandes orientations.

Enfin, une plus grande articulation entre les travaux du Comité national d'évaluation et ceux de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale est promue avec une évaluation des établissements réalisée avant la négociation des contrats. Cette mesure répond aux propositions formulées par la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion des universités qui préconisait un renforcement des moyens d'évaluation de la politique contractuelle. En revanche, la proposition faite par la mission de renforcer le rôle des rectorats en matière de contrôle budgétaire des universités, tant au niveau du contrôle de légalité que du suivi budgétaire, ne semble pas avoir été suivie d'effet. Il en est de même de la transmission au Parlement d'une évaluation de chacune des vagues successives de contrats.

Votre Rapporteur spécial salue les différentes initiatives prises en faveur de l'évaluation, dimension essentielle d'une politique de modernisation active.

2.- Les moyens consacrés à la politique contractuelle

Les dotations contractuelles représentent un montant annuel de plus de 500 millions d'euros. L'évolution et la répartition de ces dotations sont retracées dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS CONTRACTUELLES ALLOUEES AUX UNIVERSITES

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
Chapitre 36-11-10 : pédagogie, amélioration de la réussite, vie étudiante, nouvelles technologies	94,25	106,71	114,73
Chapitre 36-11-20 : politique documentaire et muséologie	32,57	32,31	36,02
Chapitre 36-11-50 : recherche universitaire	9,92	10,18	4,50
Chapitre 36-11-60 : politique des ressources humaines	2,93	3,18	3,41
Chapitre 36-11-70 : relations internationales	4,87	5,21	5,43
Sous-total du Titre III (subventions de fonctionnement)	144,54	157,58	164,10
Chapitre 66-70-10 : équipement			
Chapitre 66-71-50 : équipement à la recherche universitaire	241,10	250,44	239,42
Chapitre 66-72-10 : maintenance enseignement	76,71	81,38	88,82
Chapitre 66-72-40 : mise en conformité aux normes de sécurité	32,70	18,68	4,47
Chapitre 66-72-50 : maintenance recherche universitaire	8,43	6,86	8,55
Sous-total Titre VI (subventions d'investissement)	358,93	357,35	341,25
Total	503,47	514,94	505,36

Source : ministère de l'Éducation nationale

B.- LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement liés aux activités d'enseignement et de recherche des établissements publics d'enseignement supérieur sont inscrits sur le chapitre 36-11.

L'essentiel des dotations de fonctionnement du ministère est inscrit sur le chapitre 36-11 qui, à lui seul, totalisera 1.212 millions d'euros pour 2003, soit une progression de 4,44 % par rapport à 2002. Les crédits concernés représentent 13,7 % de l'ensemble du budget et 14,8 % des dépenses ordinaires. Il s'agit d'un chapitre réservoir dont la division en articles ne suffit pas à disposer d'une vision précise de l'affectation de ses dotations. Certaines d'entre elles, examinées *infra*, sont affectées aux actions internationales, à la recherche universitaire ou aux bibliothèques et musées.

Mais, la majorité des moyens disponibles sur ce chapitre relève de la dotation globale de fonctionnement, versée aux établissements d'enseignement supérieur. Cette dotation, inscrite à l'article 10, s'élèvera, en 2003, à 966,32 millions d'euros, soit 79,7 % des crédits inscrits sur le chapitre 36-11. La dotation pour 2003 est en forte progression par rapport à 2002 (+ 3,8 %), témoignant de l'effort du ministère pour assurer le rattrapage des crédits de fonctionnement des établissements sous-dotés.

1.- Les modalités de répartition entre les établissements

La répartition des subventions de fonctionnement est déterminée à l'aide du Système analytique de répartitions des moyens (SANREMO). Conçu comme un outil d'aide à la décision, ce modèle a pour but de mesurer les besoins théoriques en

personnels enseignants et IATOSS et en crédits de fonctionnement des établissements afin de répartir les créations d'emplois prévues en loi de finances et les crédits inscrits au chapitre 36-11, article 10. Ce modèle intègre, à l'heure actuelle, la quasi-totalité des établissements d'enseignement supérieur et de leurs composantes (82 universités, 111 IUT, 7 Instituts d'études politiques, 38 écoles d'ingénieurs) tandis qu'un modèle similaire a été mis en place dans les IUFM.

Le modèle SANREMO est fondé sur des coûts de référence calculés à partir de trois paramètres : les besoins en heures complémentaires, en IATOSS et en crédits de fonctionnement. Ce dernier paramètre, à savoir la dotation globale de fonctionnement théorique, est déterminé par addition de quatre éléments : la compensation enseignante (rémunération des heures complémentaires), la compensation IATOSS (coût du déficit éventuel en emplois d'IATOSS), le coût du fonctionnement pédagogique et matériel et le coût de logistique immobilière.

Le principal paramètre reste le nombre d'étudiants qui permet de déterminer la charge globale d'enseignement de chaque établissement. Cette charge est évaluée à partir du nombre d'étudiants inscrits dans les différentes classes de formation. Ne sont pris en compte que les étudiants inscrits à une formation conduisant à un diplôme national ou à la préparation d'un concours (sauf les préparations au CAPES qui sont comptabilisées dans les IUFM).

Les limites du dispositif SANREMO, notamment en termes d'effets de taille et d'effets de seuil, ont conduit à une réflexion sur son avenir au sein d'un groupe de travail constitué du bureau de la conférence des présidents d'université, de l'association des secrétaires généraux d'universités, des directions concernées de l'administration centrale et de conseillers d'établissements de la direction de l'enseignement supérieur. Des réformes ont donc été introduites en 2002 allant dans le sens d'une clarification du dispositif actuel, d'une simplification à l'égard de critères jugés trop compliqués et ne répondant plus à la réalité des besoins des établissements et d'une plus grande justice dans la répartition des moyens proprement dite.

Toutefois, votre Rapporteur spécial tient à souligner que, lors de ses entretiens avec les représentants des syndicats de personnels de l'enseignement supérieur, ces derniers ont mentionné les insuffisances encore nombreuses du dispositif SANREMO. Il est donc nécessaire de situer la répartition des moyens dans une démarche plus qualitative, moins dépendante du seul calcul issu des critères du modèle SANREMO.

2.- La progression des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur

Au cours de l'année 2002, la répartition des crédits de fonctionnement entre établissements et bibliothèques et leur utilisation ont été les suivantes.

a) Les établissements d'enseignement supérieur

Au cours du 1^{er} semestre 2002, 916 millions d'euros ont été délégués aux établissements publics d'enseignement supérieur, répartis de la manière suivante :

- 769 millions d'euros en dotation globale de fonctionnement, sur la base des critères du système SANREMO ;
- 124 millions d'euros en dotation contractuelle correspondent aux engagements quadriennaux passés entre les établissements et le ministère ;
- 23 millions d'euros en actions spécifiques, liées aux politiques de chaque établissement.

Au total, la dotation initiale de fonctionnement représente 84 % des crédits du chapitre 36-11-10, la dotation contractuelle 13 % et les actions spécifiques 3 %.

b) Les bibliothèques

Les crédits de l'article 20 sont répartis entre les bibliothèques et les musées scientifiques. En 2002, la subvention allouée aux bibliothèques, qui s'est élevée à 93,47 millions d'euros, a été répartie entre :

- des dotations normées, à hauteur de 50 % des crédits, calculées suivant des critères spécifiques mais du même type que ceux qui président au système SANREMO : nombre d'usagers desservis (étudiants et enseignants-chercheurs), niveau d'étude et secteurs disciplinaires (secondaire ou tertiaire) ;
- des dotations contractuelles, à hauteur de 44 % des crédits, attribués dans le cadre des contrats quadriennaux passés avec les établissements et, dans une très faible mesure, sous forme d'actions spécifiques. Les opérations qui font l'objet d'un financement contractuel concernent notamment le développement des ressources documentaires, avec une attention particulière portée aux documents électroniques ; la modernisation des services, grâce à l'informatisation de leur gestion et à la mise en œuvre de systèmes d'information ; l'augmentation des horaires d'ouverture ; la formation des usagers ainsi que la sauvegarde et la valorisation du patrimoine ;

- des allocations, à hauteur de 6 % des crédits, versées aux établissements publics (École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, Agence bibliographique de l'enseignement supérieur, etc.) et aux services de coopération (centres de formation aux carrières des bibliothèques, unités régionales de formation à l'information scientifique et technique, etc.).

En 2003, les mêmes équilibres devraient présider à la répartition de l'enveloppe.

c) Les interventions publiques en faveur des établissements d'enseignement supérieur privé

Le présent projet de budget prévoit l'augmentation de 5 % des moyens des établissements de l'enseignement supérieur privés, avec une mesure nouvelle de 2 millions d'euros affectée au chapitre 43-11. Cette mesure a pour objectif d'étendre à un plus grand nombre d'établissements la politique contractuelle, qui présente un enjeu important en matière de pédagogie et de maîtrise de la carte des formations, et de réduire les disparités de subventions entre les différents établissements d'enseignement supérieur.

Conscient de l'insuffisance des moyens consacrés par l'État au soutien des établissements d'enseignement supérieur privé ces dernières années, votre Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation des crédits destinés à l'enseignement supérieur privé et souhaite que cet effort soit poursuivi et amplifié à l'avenir afin de rattraper le retard accumulé.

C.- VERS UNE REDEFINITION DU ROLE DES ACTEURS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ?

Les réflexions menées actuellement pourraient, en favorisant les dimensions territoriale et fonctionnelle de la décentralisation, conduire à une redéfinition du rôle des acteurs de l'enseignement supérieur.

1.- L'autonomie des universités

Les établissements d'enseignement supérieur disposent d'une certaine autonomie, qui a été récemment renforcée. Cette tendance pourrait s'accroître dans le cadre de la décentralisation fonctionnelle.

En 2000, les ressources propres des universités représentent 38 % de leurs ressources totales. Le produit des droits d'inscription représente la part la plus importante de leurs ressources propres (10 %), suivi par les ressources issues de la formation continue (7,4 %). A la même époque, le fonds de roulement comptable des universités s'élève à 1.049 millions d'euros, contre 993 millions d'euros en 1999, soit une progression de 5,6 %. La Cour des comptes a d'ailleurs souligné dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 l'importance des réserves financières des universités. Aussi, le ministère mène, en collaboration avec

les universités, une politique visant à une meilleure connaissance et utilisation des réserves.

Cette politique s'est déjà traduite par la modernisation de la gestion financière des universités, à travers notamment la refonte de la réglementation comptable et financière et la mise en place de l'application informatique NABUCO (nouvelle approche budgétaire et comptable) qui ont conduit les établissements à réfléchir sur leurs orientations et leur organisation budgétaire et comptable. Des avancées concrètes sont désormais visibles, par exemple avec la conception d'outils modernes, facilitant une meilleure définition des objectifs, une allocation des ressources plus efficiente et des bilans d'activités mieux à même de déterminer les besoins futurs.

La mobilisation des réserves s'opère progressivement. Elle est fortement recommandée par le ministère, dans le cadre de l'autonomie des établissements, à la fois au travers de la politique contractuelle (le niveau des réserves constituant un élément des discussions entre l'administration et chaque établissement) et des réflexions qui peuvent être menées conjointement par le ministère et les universités afin de mieux connaître la composition de ces réserves et, donc, les réelles disponibilités de financement qu'elles peuvent offrir.

A cet effet, un groupe de travail, réuni à l'initiative du ministère, a élaboré une grille d'analyse du fond de roulement. Cette grille a été transmise à tous les établissements avec l'objectif de mettre en évidence et de chiffrer la part des fonds de roulement réellement mobilisable.

Votre Rapporteur spécial encourage cette démarche afin que les réserves financières possédées par certaines universités soient effectivement mobilisées pour répondre aux besoins de leurs composantes.

Parmi les propositions faites par la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gestion des universités, plusieurs d'entre elles allant dans le sens d'une plus grande autonomie des universités ont été suivies. C'est notamment le cas de l'attribution aux universités d'un contingent de bourses destinées à l'accueil d'étudiants étrangers et de la valorisation de la fonction de secrétaire général des universités. De même, le ministère poursuit des actions d'information et de sensibilisation relatives aux enjeux de la valorisation de la recherche, afin d'affirmer l'autonomie des universités.

Un progrès allant dans le sens d'une plus grande autonomie des universités a été réalisé avec le décret n° 2002-1069 du 6 août 2002 modifiant les décrets n° 85-733 du 17 juillet 1985 relatif aux maîtres de conférences et professeurs des universités associés ou invités et n° 91-267 du 6 mars 1991 relatif aux enseignants associés ou invités dans certains établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Désormais, les présidents et directeurs des établissements ont le pouvoir de recruter des enseignants invités, alors que cette fonction revenait aux recteurs auparavant.

L'autonomie des universités va être accentuée dans les mois à venir. En effet, le ministre s'est prononcé en faveur de l'autonomie universitaire afin de donner aux universités un statut à part entière dans le cadre de la politique de contractualisation. Ainsi, des réflexions sont menées actuellement afin d'assouplir les règles de fonctionnement et d'organisation interne des universités, notamment en prévoyant que les règles de délibérations statutaires soient prises à la majorité des deux tiers des membres présents. Le ministre entend également donner à tous les établissements publics d'enseignement supérieur et de recherche la possibilité de mettre en place des services d'activités industrielles et commerciales, sources de revenus propres.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance qui doit être accordée à l'application de principes de gestion sains et à l'évaluation dans la démarche menée en faveur du développement de l'autonomie des universités. L'application de manière anticipée, à savoir dès 2004, des principes fixés par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances va dans ce sens. La redéfinition du dispositif de la mission scientifique universitaire, qui devrait se voir confier une mission d'évaluation des formations supérieures et de la recherche, s'inscrit également dans cette logique.

2.- La décentralisation territoriale

Parallèlement à la décentralisation fonctionnelle, qui se traduit par un accroissement de l'autonomie des universités, des réflexions sont menées sur la décentralisation territoriale. Cette dernière modifiera vraisemblablement la répartition actuelle des rôles entre les différents acteurs de l'enseignement supérieur. La seule limite fixée par le ministère concerne les personnels enseignants, l'habilitation des diplômes nationaux et la recherche qui relèvent des fonctions régaliennes de l'État.

Plusieurs pistes sont actuellement envisagées, le ministère recueillant les projets des collectivités territoriales et des universités.

La décentralisation territoriale pourrait concerner les schémas de formation professionnelle, mais également les services assurés par les œuvres universitaires comme la gestion des bourses, la construction des logements étudiants et des restaurants universitaires. En ce qui concerne les bâtiments universitaires, plusieurs scénarios sont envisageables. Dans certains cas, les universités pourraient en demander la gestion, dans d'autres cas les régions pourraient intervenir. Cela relèvera de l'expérimentation.

Certaines régions se sont déjà prononcées en faveur de l'attribution de compétences en matière de construction immobilière et de gestion du patrimoine, mais également de définition de la carte des formations. Toutefois, la Conférence des présidents d'universités a indiqué que si les universités acceptaient d'avoir une relation de partenariat avec les régions, elles refusaient toute forme de tutelle autre que celle de l'État.

Votre Rapporteur spécial suggère que l'attribution de compétences en matière immobilière aux collectivités territoriales soit réalisée de manière souple en choisissant le niveau de collectivités locales (région, structure intercommunale...) le plus pertinent au regard des spécificités locales. S'agissant des personnels IATOSS, la décentralisation fonctionnelle pourrait être utile.

Votre Rapporteur spécial rappelle enfin que l'État doit conserver un rôle régulateur afin d'éviter de trop grands déséquilibres entre les régions et les universités.