

N° 1110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 31

JEUNESSE, EDUCATION NATIONALE et RECHERCHE :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. LAURENT HÉNART

Député

SOMMAIRE

	Pages
LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2004	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : LE BUDGET POUR 2004 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DE GESTION CONTRAINTE DES CREDITS	11
I.- LA GESTION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	11
A.- L'EXECUTION DU BUDGET 2002	11
B.- L'EXECUTION DU BUDGET 2003	15
II.- L'EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	17
A.- LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ETUDIANTS	17
1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière	18
2.- L'évolution des effectifs étudiants par cycle et par discipline	19
B.- L'EVOLUTION DES DEPENSES EN FAVEUR DES ETUDIANTS	20
1.- La dépense de la collectivité nationale en faveur des étudiants	21
2.- L'évolution de la dépense moyenne par étudiant	21
3.- Comparaison internationale de la dépense	23
CHAPITRE II : L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES EST APPELEE A SE RENFORCER	27
I.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES UNIVERSITES	27
A.- LE DEVELOPPEMENT DES LOGIQUES DE SITES	27
B.- UNE AUTONOMIE ENCORE LIMITEE	29
1.- La politique contractuelle, cadre de l'autonomie des universités	29
a) <i>Le renforcement nécessaire de la politique contractuelle et de l'évaluation</i>	29
b) <i>Des compétences accrues</i>	33

2.– Les moyens financiers des universités	36
a) <i>Les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement entre les établissements</i>	36
b) <i>La progression des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur</i>	37
C.– LES EXIGENCES POSEES PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	42
1.– Le dispositif de préparation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances	43
2.– La nomenclature proposée par le ministère.....	43
3.– La déclinaison opérationnelle des programmes	47
4.– Le système de mesure de la performance	47
5.– La définition du périmètre du plafond d'autorisation d'emplois.....	49
II.– LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	50
A.– SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION.....	50
1.– Une pyramide des âges traduisant un vieillissement.....	50
2.– Une structure des emplois inadaptée.....	51
B.– UNE POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS EN DEVELOPPEMENT.....	51
C.– L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	54
1.– Les créations d'emplois prévues dans le projet de loi de finances	54
2.– Les mesures d'amélioration de la situation des personnels	57
a) <i>Les mesures statutaires</i>	57
b) <i>Les mesures d'amélioration des perspectives de carrière contenues dans le projet de loi de finances</i>	59
III.– LE PATRIMOINE UNIVERSITAIRE	60
A. – LA MISE EN OEUVRE DU PLAN « UNIVERSITÉ DU 3 ^{EME} MILLÉNAIRE »	61
1.– Les engagements de l'État en matière de constructions universitaires	61
a) <i>La gestion des autorisations de programme</i>	61
b) <i>La gestion des crédits de paiements</i>	62
2.– L'effort en faveur des bibliothèques	63
3.– La recherche universitaire.....	65
B.– LES OPERATIONS FINANÇÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT	66
1.– Le désamiantage des campus universitaires.....	66
a) <i>Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu</i>	66
b) <i>La situation de l'Établissement public du campus de Jussieu</i>	69

2.– La mise en sécurité des bâtiments universitaires.....	69
a) <i>Le volet sécurité du plan « Université du 3^{ème} millénaire »</i>	69
b) <i>Les crédits de maintenance</i>	70
3.– Les grands travaux	71
a) <i>La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle</i>	71
b) <i>Le musée du Quai Branly</i>	72
CHAPITRE III : L'ETAT DOIT DEMEURER LE GARANT DU CARACTERE NATIONAL DU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE SON ACCESSIBILITE	75
I.– UN SERVICE PUBLIC D'INTERET NATIONAL	75
A.– LA DEFINITION DES DIPLOMES NATIONAUX.....	75
1.– L'espace européen de l'enseignement supérieur.....	75
a) <i>Les programmes européens d'échange</i>	75
b) <i>L'harmonisation des cursus universitaires au niveau européen</i>	78
2.– La définition de l'offre de formation	80
B.– LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS	81
1.– Une gestion plus efficace des emplois de personnels enseignants	82
a) <i>Situation actuelle et perspectives d'évolution</i>	82
b) <i>La promotion d'une meilleure gestion des emplois</i>	83
2.– Les mesures d'amélioration de la situation des personnels enseignants.....	84
a) <i>Les réformes statutaires engagées</i>	84
b) <i>L'amélioration des perspectives de carrière</i>	86
II.– UN SERVICE PUBLIC ACCESSIBLE A TOUS	88
A.– L'ACTION SOCIALE	88
1.– L'aide financière directe	89
a) <i>Les bourses</i>	89
b) <i>Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés</i>	92
2.– L'accueil des étudiants handicapés.....	95
3.– Les transports à coût réduit pour les étudiants.....	95
4.– Le logement et la restauration.....	96
a) <i>Le logement</i>	96
b) <i>La restauration</i>	98

B.– L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS.....	99
1.– L'attractivité de la France.....	100
2.– Les actions internationales encouragées par le ministère.....	103
3.– Le rôle de l'agence ÉDUFRANCE.....	104
a) <i>Les actions menées</i>	104
b) <i>Les moyens de l'agence</i>	105
EXAMEN EN COMMISSION	107
ANNEXE	101

LES GRANDES TENDANCES DU BUDGET 2004

- Le budget de la section « Enseignement supérieur » s'élève à 9.086 millions d'euros en crédits de paiement, en progression de 2,93 % par rapport au budget voté pour 2003.
- L'effort porte sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses ordinaires, qui connaissent une progression de 1,91 % pour atteindre 8.313,18 millions d'euros, mais surtout sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital, qui augmentent de 15,33 % pour s'élever à 772,63 millions d'euros. Cette forte hausse devrait permettre de répondre au rythme d'avancement des travaux de construction, de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments universitaires, en particulier du chantier de Jussieu.
- Le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2004 est de 889,38 millions d'euros, en baisse de 2,91 % par rapport à 2003.
- La création de 125 emplois ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (IATOSS), la résorption de 250 emplois précaires et la transformation de 300 emplois de catégorie C en 225 emplois de catégorie A et B sont prévues.
- Après la création de 500 emplois d'enseignants-chercheurs l'année dernière, l'effort porte cette année sur l'amélioration des perspectives de carrière des personnels enseignants et sur la promotion d'une gestion plus efficace des ressources humaines qui devrait permettre le recrutement de jeunes enseignants-chercheurs.
- Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur progressent de 4,2 % pour atteindre 1.261 millions d'euros. Il s'agit de consolider la politique contractuelle engagée avec les établissements et d'assurer la diversification de leurs filières et de leurs missions.
- Les taux de l'ensemble des bourses attribuées aux étudiants seront revalorisés de 1,5 % à la rentrée 2004 et 2.000 bourses de mobilité internationale supplémentaires seront offertes.

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.

À cette date, 56 % des réponses seulement étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le budget de la section « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2004 s'élève, recherche universitaire comprise, à 9.086 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de près de 3 % par rapport au budget voté pour 2003. Le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2004 est de 889,38 millions d'euros, en baisse de 2,91 % par rapport à 2003, correspondant à un ajustement du rythme d'ouverture aux besoins.

Dans un contexte budgétaire contraint, ce projet de loi de finances traduit les trois priorités du Gouvernement : permettre aux universités de mieux exercer leur autonomie, promouvoir une gestion plus efficace des personnels enseignants et améliorer l'accompagnement social des étudiants.

Il s'agit tout d'abord d'augmenter les moyens alloués aux universités pour exercer leur autonomie. Ainsi, les crédits de fonctionnement destinés aux universités augmentent de 4,2 %. Les établissements d'enseignement supérieur privé bénéficient de moyens supplémentaires à hauteur de 5 millions d'euros. Par ailleurs, les créations d'emplois IATOSS (125 emplois pyramidés favorablement), la résorption de l'emploi précaire (250 emplois) et les transformations d'emplois de catégorie C (300) en emplois de catégorie A (204) et B (21) améliorent l'encadrement des établissements, notamment en prenant acte de la technicité accrue et de la diversification des métiers des personnels non enseignants dans l'enseignement supérieur. Toutefois, l'amélioration de la qualification des personnels non enseignants ne doit pas être réalisée de manière systématique au détriment des postes de catégorie C.

Le Gouvernement entend également promouvoir une gestion plus efficace des personnels enseignants. L'interdiction du paiement de cours complémentaires sur des emplois vacants de titulaires enseignants devrait permettre le recrutement de jeunes enseignants-chercheurs sur les postes ainsi libérés. En outre, le présent projet de budget prévoit un effort particulier afin d'améliorer les perspectives de carrière des enseignants-chercheurs (900.000 euros). Il serait souhaitable que cet effort soit accentué pour que les carrières d'enseignants-chercheurs demeurent attractives, en particulier dans la perspective d'une concurrence accrue entre les universités européennes.

Enfin, alors que, à la rentrée 2003, le bénéfice des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux a été étendu aux étudiants inscrits en DEA et en master de recherche, que le cumul d'une rémunération d'assistant d'éducation à mi-temps et d'une bourse a été rendu possible et que les bourses de mobilité internationale ont progressé de 25 % pour atteindre le nombre de 5.000, le budget pour 2004 prévoit la revalorisation des taux de l'ensemble des bourses de 1,5 %. Dans la mesure où près de 30 % de la population étudiante bénéficient d'une bourse, cette mesure se traduira par un coût de 19 millions d'euros en année pleine. Par ailleurs, 2.000 bourses de

mobilité internationale supplémentaires seront offertes. 300 jeunes chercheurs verront également leur bourse de thèse transformée en allocation de recherche, ce qui leur permettra de bénéficier d'une couverture sociale de même niveau que les allocataires de recherche. Le plan de réhabilitation des cités universitaires, dont l'objectif est de rénover 7.000 chambres par an, est doté, comme l'année dernière, de 8 millions d'euros et les crédits affectés au réseau des œuvres universitaires et scolaires augmentent de 1,03 % par rapport à 2003. Le ministre en charge de l'enseignement supérieur a également engagé en septembre dernier une démarche de concertation avec les organisations représentantes des étudiants sur l'accompagnement social des étudiants.

En matière d'investissement, un effort particulier est réalisé en matière de crédits de paiement, puisqu'ils augmentent de 15 %, afin de tenir compte de l'entrée des projets dans leur phase de réalisation. Les crédits de paiement relatifs aux engagements de l'État dans le cadre des contrats de plan État-région progressent ainsi de 50 % par rapport à 2003 pour atteindre 114 millions d'euros et 108 millions d'euros sont prévus pour le chantier de désamiantage du campus de Jussieu.

Au total, ce budget, qui s'inscrit dans un cadre particulièrement contraint, a pour objectif de préparer l'enseignement supérieur aux bouleversements entraînés par la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur, qui accroît la mobilité des étudiants et la compétition entre les universités, et par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À cet égard, l'accroissement de leur autonomie et la mise en place d'un budget global pourraient permettre aux universités de mieux s'organiser, à partir de principes qu'il revient à l'État de fixer.

CHAPITRE PREMIER

LE BUDGET POUR 2004 S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'AUGMENTATION DES EFFECTIFS ET DE GESTION CONTRAINTE DES CREDITS

Le budget de la section « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2004 s'élève à 9.086 millions d'euros en crédits de paiement, soit une progression de 2,93 % par rapport à 2003.

Le détail de cette évolution est retracé dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d'euros)

	2002 LFI	2003 LFI	2004 PLF	PLF 2004/ LFI 2003 (en %)
Titre III – Moyens des services	6.665,15	6.814,56	6.948,18	+ 1,96
Titre IV – Interventions publiques	1.347,40	1.342,85	1.364,99	+ 1,65
Total dépenses ordinaires	8.012,55	8.157,41	8.313,17	+ 1,91
Titre V – Investissements exécutés par l'État	73,74	30,89	28,87	- 6,54
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'État	649,65	639,02	743,76	+ 16,39
Total dépenses en capital	723,39	669,91	772,63	+ 15,33
Total crédits de paiement	8.735,94	8.827,32	9.085,80	+ 2,93

Source : projet de loi de finances

Le projet de budget pour 2004 doit être apprécié au regard de la gestion des crédits en 2002 et en 2003, ainsi que de l'évolution des effectifs et de l'effort financier de la nation pour l'enseignement supérieur.

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

Les montants proposés dans le projet de loi de finances pour 2004 doivent être appréciés au regard des résultats de l'exécution du budget de l'année 2002 et des premières données relatives à l'exécution du budget en 2003.

A.- 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 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 »).

GESTION DES CRÉDITS EN 2002, PAR AGRÉGAT

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Crédits ouverts	Exécution
Agrégat n°1 : enseignement supérieur	7.156	7.512	7.217
Agrégat n°2 : action sociale	1.580	1.601	1.568
Total	8.736	9.113	8.785

Source : compte rendu de gestion budgétaire.

Les crédits disponibles en 2002, après annulations, mouvements de crédits et rattachements de fonds de concours, s'élèvent à 9.113 millions d'euros, contre 8.862 millions d'euros en 2001, soit une croissance de 2,8 %.

Le détail, par titre, des mouvements de crédits enregistrés au cours de l'exercice 2002 est retracé dans le tableau suivant :

GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL
CREDITS DE PAIEMENT – 2002

(en millions d'euros)

	LFI 2002	Reports	Transferts / répartitions	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6.665,15	4,96	2,26	–	0,26	– 3,83	6.668,80
Titre IV	1.347,40	51,84	–	– 30,00	3,32	+ 0,46	1.373,02
Total dépenses ordinaires	8.012,55	56,80	2,26	– 30,00	3,58	– 3,37	8.041,82
Titre V	73,74	174,38	–0,45	–	27,15	12,19	287,01
Titre VI	649,65	171,86	19,39	–	–	– 56,56	784,34
Total dépenses en capital	723,39	346,24	18,94	–	27,15	– 44,37	1.071,35
Total crédits de paiement	8.735,94	403,04	21,20	– 30,00	30,73	– 47,74	9.113,17

Source : rapport annuel du contrôleur financier.

Les mouvements enregistrés en 2002 appellent les commentaires suivants.

- *Les reports de crédits*

Les reports de crédits continuent d'augmenter d'une année sur l'autre (+ 27,5 % entre 2001 et 2002). Ils s'élèvent ainsi à 403 millions d'euros en 2002, soit 4,6 % des crédits initialement votés. Comme les années précédentes, ils se concentrent sur trois chapitres : 50 millions d'euros sur le **chapitre 43-71 – Bourses et secours d'études** et 311 millions d'euros sur les deux chapitres relatifs à la construction universitaire, **56-10 – Investissements. Enseignement supérieur et recherche**, pourtant abondé en loi de finances rectificative de fin d'année, et **66-73 – Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche**.

- *Les fonds de concours*

Les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours s'élèvent à 3,58 millions d'euros en dépenses ordinaires, correspondant au remboursement des prêts d'honneur (3,22 millions d'euros), des crédits de personnel relatif à la chaire d'histoire à la ville de Paris (0,04 million d'euros) et de trois postes de professeurs dans les centres médico-chirurgicaux. S'agissant des dépenses en capital, les rattachements effectués s'établissent à 27,15 millions d'euros, en progression de 41 % par rapport à 2001, en raison de l'avancement des opérations prévues dans les contrats de plan État-région.

- *Les transferts*

Les principaux transferts sont relatifs à la participation de la section « enseignement supérieur » au raccordement du ministère de l'Éducation nationale au logiciel interministériel ACCORD (contribution de 0,46 million d'euros) et à la participation de la section « enseignement scolaire » au financement du programme incitatif de recherche sur l'éducation et la formation (0,91 million d'euros). S'agissant des dépenses en capital, des transferts ont été réalisés, comme l'année dernière, pour la construction du restaurant administratif de l'université de Poitiers (0,09 million d'euros).

- *Les répartitions de crédits*

Il s'agit essentiellement de crédits en provenance des fonds sociaux européens (1,4 million d'euros), du fonds national de la science –FNS (17 millions d'euros) et du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire – FNADT (2,4 millions d'euros).

- *Les annulations de crédits*

La mise en œuvre du contrat de gestion pour 2002 a entraîné un gel de 106 millions d'euros, réduit ensuite à 80 millions d'euros, assorti d'un objectif de report de crédits de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003 de 360 millions d'euros.

Ces réserves ont fait l'objet d'une annulation en deux temps.

Tout d'abord, 30 millions d'euros ont été annulés sur le **chapitre 43-71 – Bourses, secours d'études et contribution de l'État aux transports collectifs parisiens**, traditionnellement surdoté, par décret d'avance en date du 8 novembre 2002.

Cette annulation a été ratifiée par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2002 qui a également réduit les dotations initiales de plus de 47 millions d'euros. Cette réduction a porté sur les dépenses ordinaires à hauteur de 3,4 millions d'euros, certains chapitres connaissant cependant des augmentations : ainsi le **chapitre 36-11 – Subventions aux établissements d'enseignement supérieur et de recherche** a gagné plus d'un million d'euros. La quasi-totalité des annulations a porté sur les dépenses en capital (44 millions d'euros en crédits de

paiement et autorisations de programme). Les annulations ont été plus particulièrement concentrées sur le **chapitre 66-73 – Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche**, puisqu'elles se sont élevées à 56 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations de programme, soit 58 % et 27 % des dotations initiales. L'importance des reports de crédits et le faible taux de consommation de ce chapitre ont atténué la portée de cette annulation. Parallèlement, 12 millions d'euros ont été ouverts en crédits de paiement et autorisations de programme sur le **chapitre 56-10 – Investissements. Enseignement supérieur et recherche**, correspondant à un changement d'imputation de crédits relatifs à la reconstruction de l'Institut national polytechnique de Toulouse et à des produits de cession immobilière.

Au total, les dépenses globales de la section budgétaire s'élèvent en 2002 à 8.785 millions d'euros, soit une progression de 3,6 % par rapport à l'exercice précédent. Conformément à ce qui avait été constaté en 2001, les dépenses ordinaires et les dépenses en capital connaissent des évolutions contraires : si les premières augmentent de 4 %, les dépenses en capital baissent de 0,8 %.

S'agissant de la consommation des crédits, si les taux d'utilisation des crédits sont satisfaisants en dépenses ordinaires, ils le sont nettement moins pour les dépenses en capital (73,3 %). Il convient toutefois de souligner une légère amélioration par rapport à l'exercice précédent, où le taux de consommation était de 70 % pour les dépenses en capital.

Le phénomène de sous-consommation des crédits touche plus particulièrement les deux chapitres relatifs à la construction : 43,2 % pour le **chapitre 56-10** relatif à la maîtrise d'ouvrage de l'État et 57,3 % pour le **chapitre 66-73** relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée.

Face à la croissance des crédits disponibles, et alors que les dépenses nettes baissent légèrement par rapport à l'exercice précédent, le taux de consommation ne saurait s'améliorer, laissant subsister un reliquat de 287 millions. Cette situation, même si elle connaît une lente amélioration liée au rythme d'exécution du plan U3M, confirme la persistance des difficultés que le ministère rencontre dans la maîtrise de la gestion des crédits d'investissement.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT – 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation
Titre III	6.665,15	6.668,80	6.661,24	99,9 %
Titre IV	1.347,40	1.373,02	1.339,06	97,5 %
Total dépenses ordinaires	8.012,55	8.041,82	8.000,30	99,5 %
Titre V	73,74	287,01	123,87	43,2 %
Titre VI	649,65	784,34	661,06	84,3 %
Total dépenses en capital	723,39	1.071,35	784,93	73,3 %
Total	8.735,94	9.113,17	8.785,23	96,4 %

Source : ministère de l'Éducation nationale.

L'exercice 2002 se caractérise par un taux d'utilisation des autorisations de programme de 92,4 %, en nette progression par rapport à l'exercice précédent où il s'élevait à 72 %. Cette forte progression traduit en réalité un retour à une situation normale. En effet, le faible taux enregistré en 2001 trouve son explication dans l'ouverture tardive, par la loi de finances rectificative pour 2001, d'un montant important d'autorisations de programme (81,56 millions d'euros en faveur des universités de Toulouse et de 263,43 millions d'euros correspondant au solde du plan de mise en sécurité des résidences et bâtiments universitaires), qui n'ont donc pu être utilisées en 2001. Dans la mesure où il n'y a pas eu d'ouvertures d'autorisations de programme importantes au cours de l'année 2002, le taux d'utilisation a augmenté de manière mécanique. L'évolution de l'utilisation des autorisations de programme est retracée dans le tableau suivant.

UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME – 2002

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Autorisations de programme disponibles	Autorisations de programme utilisées	Taux d'utilisation
Titre V	199,08	260,74	197,76	75,8 %
Chapitre 56-10 Investissements – Enseignement supérieur et Recherche	199,08	260,74	197,76	75,8 %
Titre VI	705,40	1.036,83	1011,21	96,5 %
Chapitre 66-71 Subventions d'équipement à la recherche universitaire	330,38	365,40	340,65	93,2 %
Chapitre 66-72 Maintenance des bâtiments – Enseignement supérieur et Recherche	169,87	436,83	436,45	99,9 %
Chapitre 66-73 Constructions et équipement – Enseignement supérieur et Recherche	205,15	234,59	224,11	95,5 %
Total autorisations de programme	904,48	1.297,60	1198,97	92,4 %

Source : ministère de l'Éducation nationale.

B.– L'EXECUTION DU BUDGET 2003

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2003 s'élève, recherche universitaire comprise, à 8.827,32 millions d'euros.

Les premiers résultats de l'exercice 2003 sont récapitulés dans le tableau suivant.

GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL
CREDITS DE PAIEMENT – 1^{ER} SEMESTRE 2003

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Reports	Transferts/ répartitions	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6.814,56	2,20	0,34	– 1,22	0,23	–	6.816,11
Titre IV	1.342,85	33,54	–	– 4,73	1,96	–	1.373,62
Total dépenses ordinaires	8.157,41	35,74	0,34	– 5,95	2,19	–	8.189,73
Titre V	30,89	163,15	– 1,55	– 25,00	21,86	–	189,35
Titre VI	639,02	123,28	10,17	– 12,98	–	–	759,49
Total dépenses en capital	669,91	286,43	8,62	– 37,98	21,86	–	948,84
Total crédits de paiement	8.827,32	322,17	8,96	– 43,93	24,05	–	9.138,57

Source : ministère de l'Éducation nationale.

S'agissant des dépenses ordinaires, des mesures de répartition de crédits ont été prises dans le cadre de la lutte contre la toxicomanie (0,29 millions d'euros ouverts) et de la réforme de l'État (0,05 millions d'euros). En revanche, il n'a été procédé à aucun transfert.

Des ouvertures de crédits de fonds de concours pour un montant de 1,96 millions d'euros sur le **chapitre 43-71 – Bourses et secours d'études** ont concerné le remboursement des prêts d'honneur, le reliquat des ouvertures portant sur le remboursement de postes de professeurs dans les centres médico-chirurgicaux (**chapitres 31-11 et 33-90** relatifs à la rémunération des personnels enseignants et chercheurs). Au total, les rattachements de fonds de concours devraient s'élever à 3,67 millions d'euros en 2003, se répartissant entre 3,4 millions d'euros pour le remboursement des prêts d'honneur et 0,27 millions d'euros pour le remboursement de crédits de personnel.

Le décret du 14 mars 2003 a annulé 1,22 million d'euros sur le **chapitre 34-98 – Moyens de fonctionnement des services** et 4,73 millions d'euros sur le **chapitre 43-71** relatif aux bourses.

Une « réserve d'innovation et de précaution » porte sur 85,27 millions d'euros, se répartissant de la manière suivante : 60 millions d'euros sur le **chapitre 36-11 – Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement**, 15 millions d'euros sur le **chapitre 36-14 – Œuvres en faveur des étudiants. Subventions de fonctionnement** et 10,27 millions d'euros sur le **chapitre 43-71 – Bourses et secours d'études**. En outre, une mise en réserve relative aux crédits reportés concerne 34,93 millions d'euros (dont 32,47 millions d'euros sur le **43-71**).

S'agissant des dépenses en capital, les transferts ont concerné uniquement le **chapitre 56-10** relatif à la maîtrise d'ouvrage de l'État (– 1,55 million d'euros relatifs au financement des travaux du rectorat de Montpellier), tandis que les mesures de répartition ont porté sur le **chapitre 66-71 – Subventions d'équipement à la recherche universitaire** (10,17 millions d'euros).

Les ouvertures de crédits de fonds de concours (21,86 millions d'euros) ont concerné uniquement le **chapitre 56-10**.

Il a également été procédé à des annulations par décret du 14 mars 2003 sur les **chapitres 56-10** (25 millions d'euros en crédits de paiement et 16,81 millions d'euros en autorisations de programme) et **66-73** relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée (12,98 millions d'euros en crédits de paiement et 48 millions d'euros en autorisations de programme).

Une « réserve d'innovation et de précaution » porte sur 46 millions d'euros de crédits de paiement (30 millions d'euros sur le **chapitre 66-71** et 16 millions d'euros sur le **chapitre 66-72** relatif à la maintenance des bâtiments) et 116 millions d'euros d'autorisations de programmes. Une mise en réserve des crédits reportés de

la gestion 2002 sur la gestion 2003 concerne 123,88 millions d'euros de crédits de paiement (56,77 millions d'euros sur le **chapitre 56-10** et 67,11 millions d'euros sur le **titre VI**).

Un nouveau décret d'annulation est intervenu le 3 octobre 2003 portant sur un montant total de crédits de paiement, précédemment mis en réserve, de 18,53 millions d'euros. Ainsi, 2,27 millions d'euros sont annulés sur le titre III, 0,26 million d'euros sur le titre IV et 16 millions d'euros sur le titre VI (**chapitre 66-71**).

Par ailleurs, il convient de préciser qu'entre le 30 juin et le 30 septembre 2003, il a été procédé à des « dégels » sur les chapitres **36-11** (59,87 millions d'euros), **36-14** (15 millions d'euros), **43-71** (42,7 millions d'euros), **66-71** (21,4 millions d'euros) et **66-73** (8 millions d'euros).

Enfin, la consommation des crédits s'établit, au 31 août 2003, à 69,88 % pour les dépenses ordinaires et 39,21 % pour les dépenses en capital. Pour ces dernières, il convient de souligner le faible taux de consommation des subventions d'équipement à la recherche universitaire (20,33 %) qui résulte de l'incertitude liée aux mesures d'annulation et de mises en réserve qui affecte la politique de notification des crédits. Toutefois, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la situation devrait rapidement revenir à la normale.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète des difficultés auxquelles risque d'être confronté le ministère de en charge de l'enseignement supérieur en fin de gestion du fait de l'insuffisance de crédits disponibles, en particulier sur les chapitres d'investissement. Les différentes mesures de régulation budgétaire ont en effet déjà eu des répercussions regrettables sur l'exécution des contrats de plan État-région, alors qu'on assiste à une montée en charge des besoins de financement. Les engagements pris vis-à-vis des collectivités locales et des sociétés intervenantes doivent être tenus.

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

Alors que le rythme d'augmentation du nombre d'étudiants s'accélère depuis 2000, la progression de l'effort de la France en faveur de l'enseignement supérieur observée ces quatre dernières années s'accroît en 2004 avec une hausse des crédits consacrés à l'enseignement supérieur de près de 3 %. Aujourd'hui, la dépense totale de la France en faveur de l'enseignement supérieur représente 1,13 % de son PIB.

A.- LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ETUDIANTS

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, depuis 1999, les inscriptions

sont en hausse, 2002 constituant un pic historique avec 2.209.000 étudiants, soit une augmentation de 2,1 % par rapport à 2001.

2.248.000 étudiants sont attendus à la rentrée 2003 dans l'enseignement supérieur, ce qui représente une hausse de 1,7 % par rapport à 2002.

1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière

À la rentrée 2002, le nombre d'inscrits à l'université s'élève à près de 1.309.500 étudiants, en hausse de 1,8 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation intervient alors que, depuis 1995, les effectifs diminuent régulièrement. Les universités ont ainsi perdu, de 1995 à 2001, près de 100.000 étudiants.

En 2002, les effectifs d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) s'élèvent à environ 89.000, en hausse de 6 %, après avoir connu une augmentation de 5 % en 2001.

Les effectifs des formations technologiques courtes, instituts universitaires de technologie (IUT) et sections de techniciens supérieurs (STS), diminuent depuis 2001 (- 1,2 % en 2002) pour s'établir à près de 362.000.

Alors que les effectifs en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) étaient stables depuis 1998, ils enregistrent une forte progression en 2002 (+ 1,9 %) et s'élèvent à 72.000.

Le développement des formations d'ingénieurs, notamment universitaires et privées, a repris depuis la rentrée 1998 et les effectifs s'établissent à 95.000 en 2002.

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

EFFECTIFS DANS LES PRINCIPALES FILIÈRES DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

	2001-2002	2002-2003	Variation	2003-2004	Variation
	Constat	Constat	(en %)	Prévision	(en %)
Université : (hors IUT)	1.285.954	1.309.468	+ 1,8	1.326.800	+ 1,3
– dont premier cycle	576.184	576.984	+ 0,1	582.700	+ 1,0
– dont deuxième cycle	483.707	497.604	+ 2,9	502.800	+ 1,0
– dont troisième cycle	226.063	234.880	+ 3,9	241.300	+ 2,7
IUT	118.060	115.465	- 2,2	114.900	- 0,5
IUFM	84.009	89.062	+ 6,0	91.300	+ 2,5
Classes Préparatoires	70.703	72.015	+ 1,9	74.300	+ 3,2
Ingénieurs (1)	63.500	64.000	+ 0,8	65.900	+ 3,0
STS	246.870	245.200	- 0,7	245.900	+ 0,3
Autres formations (2)	290.500	313.900	+ 8,1	328.800	+ 4,7
Total	2.159.596	2.209.110	2,3	2.248.000	+ 1,8

(1) Hors universités

(2) Écoles de commerce et de gestion, paramédicales et sociales, d'architecture, artistiques, etc.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

À la rentrée 2003-2004, 1.326.800 étudiants sont attendus dans les universités, ce qui représente une augmentation d'environ 17.300 étudiants (+ 1,3 %) par rapport à l'année précédente. Le nombre d'inscrits en premier cycle progresse de 1 % du fait de l'augmentation du nombre de bacheliers généraux à la session 2003 (+ 3,1 %) et de la croissance de leur poursuite d'études en premier cycle universitaire. Les effectifs continuent leur progression, mais à un rythme moins soutenu que l'année précédente, en deuxième et troisième cycles. Les IUT enregistrent une nouvelle fois une diminution de leurs effectifs (- 0,5 %) qui s'élèvent à 114.900. Les effectifs des IUFM augmentent, mais moins rapidement que l'année précédente, pour atteindre 91.300. Le nombre d'élèves en classes préparatoires augmente fortement (+ 3,2 %), accentuant la tendance haussière observée depuis trois ans. Le nombre d'inscrits en STS semble se stabiliser tandis que les formations d'ingénieurs connaissent un vif succès (+ 3 %), confirmant la tendance enregistrée depuis quatre ans. Enfin, les autres formations, qui regroupent notamment les écoles de commerce, d'architecture, paramédicales et sociales, enregistrent également une forte progression, bien que moindre que l'année précédente, de leurs effectifs (+4,7 %).

Les perspectives d'évolution dans les dix années à venir laissent penser que l'on comptera 1.815.100 étudiants, soit près de 73.000 étudiants de plus (+ 4,2 %) en 2012 par rapport à 2002, ces prévisions ne concernant que les quatre principales filières (université, IUT, classes préparatoires et STS) de l'enseignement supérieur. Les effectifs augmenteraient de 5,8 % dans les universités pour atteindre 1.386.000 étudiants. Les classes préparatoires et les STS formeraient autant d'étudiants en 2012 qu'en 2002, soit respectivement 72.000 et 246.000 étudiants, les effectifs devant progresser jusqu'en 2007 et diminuer ensuite. En revanche, les IUT connaîtraient après 2008 une baisse de 4,2 % de leurs effectifs (110.000), en lien avec la diminution du nombre de bacheliers.

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

En 2002, l'inversion de la tendance, enregistrée depuis 1995, à la baisse des effectifs à l'université est constatée dans tous les cycles.

Ainsi, alors que le recul avait tout particulièrement affecté le premier cycle de 1995 à 2001 (- 19 %), une légère augmentation des effectifs est enregistrée (+0,1 %) en 2002, et ce, en dépit de la décrue continue du nombre d'étudiants en DEUG (- 1,6 %).

En deuxième cycle, le nombre d'étudiants augmente fortement (+ 2,9 %) après une baisse des effectifs de 4,3 % entre 1996 et 2001. Cette hausse résulte essentiellement du vif succès (+ 21 %) rencontré par les filières professionnalisées (instituts universitaires professionnalisés et licences professionnelles), les effectifs en licences et maîtrises générales restant stables.

Le nombre d'étudiants en troisième cycle continue d'augmenter en 2002 (+ 3,9 %). Les raisons de cette progression sont les mêmes que celles expliquant la hausse continue des effectifs entre 1995 et 2001(+ 10 %) : le succès rencontré par les

filières professionnalisées (les DESS accueillent 72 % d'étudiants de plus en 2001 par rapport à 1995) et l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers, qui représentent désormais près de 22 % des inscrits.

Les effectifs de l'université, hors secteur de la santé, seraient stables : ceux du premier cycle diminueraient de 2,1 %, tandis que ceux du deuxième cycle progresseraient de 0,5 % et ceux du troisième cycle de 4,5 %.

Les projections sur les dix années à venir montrent que les effectifs du premier cycle diminueraient de 0,7 % (-4.500 étudiants) alors que ceux du deuxième cycle progresseraient de 4 % (+ 20.100 étudiants) et ceux du troisième cycle de plus de 25 % (+ 60.700 étudiants). Après une période de hausse de 2005 à 2007, les effectifs du premier cycle diminueraient, pour atteindre 572.500 en 2012. Le nombre d'étudiants en deuxième et troisième cycles augmenterait de manière continue.

En termes d'effectifs globaux (tous cycles confondus), le droit est la seule discipline qui perd des étudiants (- 1,2 %) tandis qu'une hausse importante est enregistrée en sciences économiques et administration économique et sociale (+ 5,1 %) ainsi que dans le secteur de la santé (+ 4,5 %), tout particulièrement en médecine.

Aucune information n'a été fournie par le ministère sur l'attrait des différentes disciplines auprès des étudiants en premier cycle. En revanche, des données ont été communiquées pour les deuxième et troisième cycles. Ainsi, l'augmentation des effectifs constatée en 2002 en deuxième cycle concerne la plupart des filières. Enregistrent néanmoins un recul les disciplines suivantes : lettres, sciences du langage et arts (- 2,1 %), sciences et structures de la matière (- 1,7 %) et pharmacie (- 0,9 %). En troisième cycle, la poursuite de la progression des effectifs est particulièrement marquée en sciences économiques, administration économique et sociale et STAPS. En revanche, le nombre d'étudiants en lettres diminue.

D'après les projections effectuées sur dix ans, le nombre d'étudiants inscrits en disciplines générales à l'université dans l'un des trois cycles serait stable sur dix ans. On constaterait un fléchissement sévère en droit (- 12 %) tandis que les effectifs progresseraient de manière importante en sciences économiques et administration économique et sociale (+ 5,1 %). Le nombre d'étudiants augmenterait légèrement en lettres et sciences humaines (+1,8 %). Il serait stable en sciences et en STAPS (+ 0,8 %). En revanche, on assisterait à une véritable explosion du nombre d'étudiants en formation de santé (+ 52 %), due en grande partie à la réforme en cours des études médicales et du *numerus clausus* de médecine et d'odontologie.

B.- L'EVOLUTION DES DEPENSES EN FAVEUR DES ETUDIANTS

Depuis 1995, la dépense par étudiant augmente de manière régulière, et plus rapide que le PIB, en France, alors qu'elle diminue dans un certain nombre de pays de l'OCDE (notamment Autriche, Royaume Uni, Finlande).

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

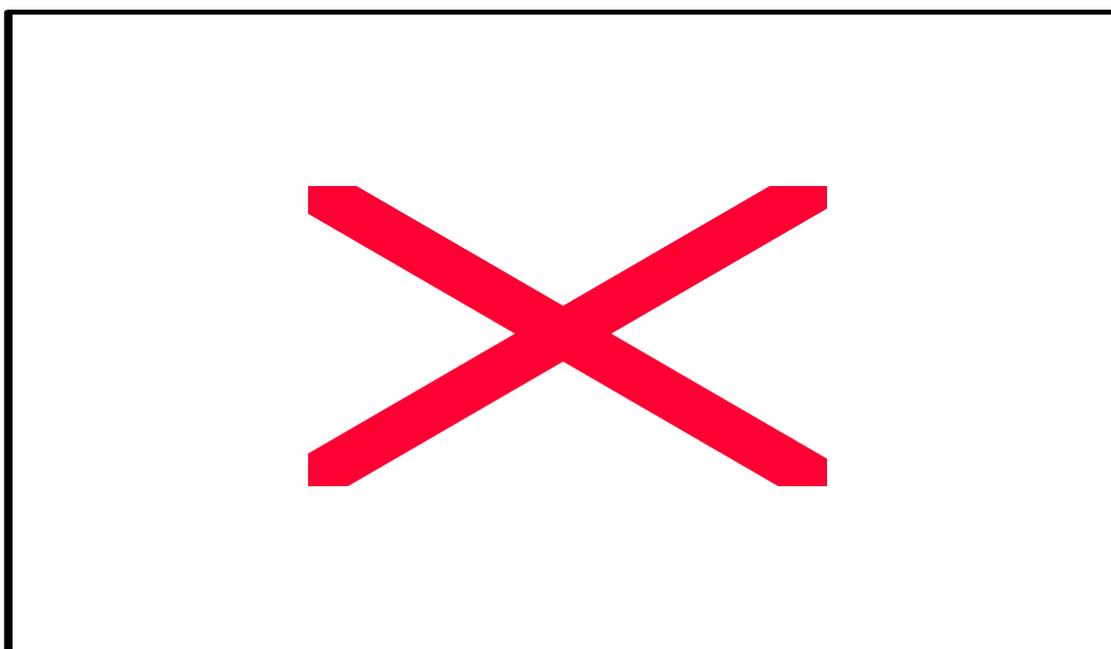
En 2002, la collectivité nationale a consacré 17 milliards d'euros à l'enseignement supérieur, soit 16,4 % de la dépense intérieure d'éducation (103,6 milliards d'euros). Cette dépense a augmenté de 1,7 % par rapport à 2001, à prix constants.

Les contributeurs publics assurent une part prépondérante des financements (87 %) tandis que les entreprises et les ménages participent à la dépense à hauteur de 13 %. Au sein de l'Etat, qui assure près de 79 % de la dépense totale, le ministère de l'Éducation nationale contribue à hauteur de 69 %. 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 %.

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

La dépense moyenne par étudiant en 2002 s'élève à 8.680 euros alors qu'elle était de 8.100 euros en 1998 (aux prix de 2002).

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 (8.682 euros par étudiant). Ainsi, la dépense pour un étudiant est supérieure de 6,9 % 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 2002 (+ 29,3 %) a été moins forte que celle de la dépense globale en faveur des élèves du premier degré (+ 96 %) et du second degré (+ 75 %).

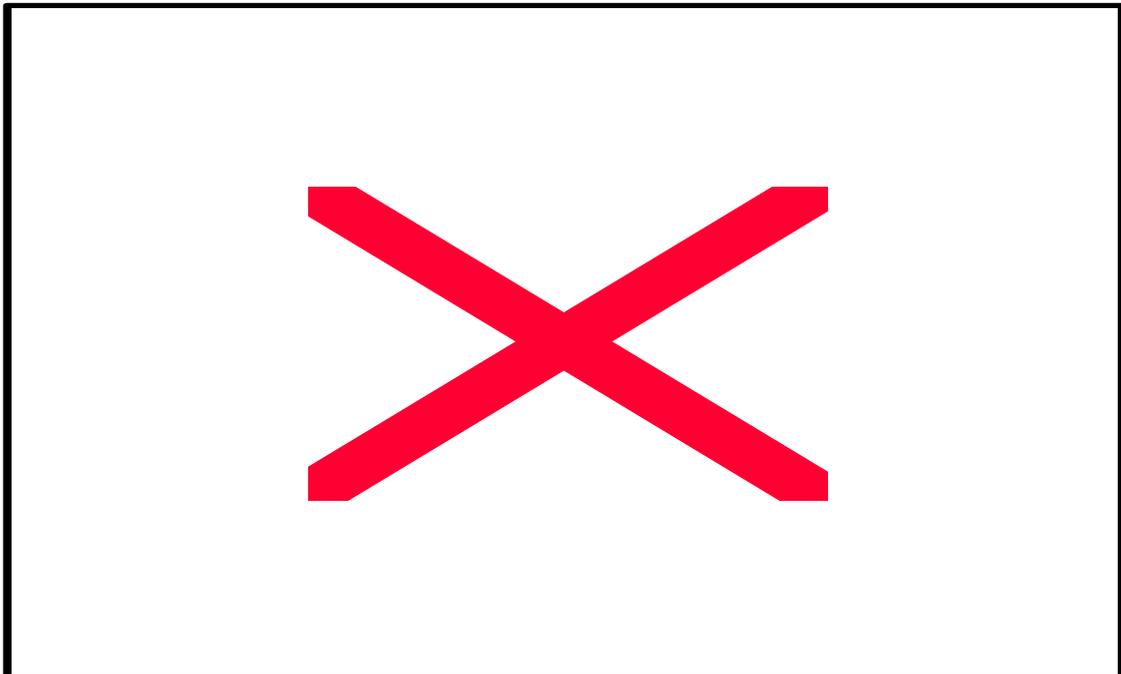


Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le graphique suivant montre que la dépense moyenne par étudiant en CPGE est la plus forte. Ainsi, en 2002, un étudiant en CPGE coûte 93 % 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 forte (+ 20 %) entre 1995 et 2002. Un étudiant en STS coûte 59 % de plus qu'un étudiant en université et un étudiant en IUT 33 % de plus.

Entre 1995 et 2002, la dépense pour un étudiant a progressé de la manière la plus importante à l'université (+20 %) et, dans une moindre mesure, en STS (+ 12 %). Alors que son niveau de départ représente le double de celui constaté à l'université, le coût d'un élève en classe préparatoire a également connu une forte augmentation (+ 11 %). Comparativement aux autres types de formation, la dépense consacrée à un étudiant en IUT a peu progressé (+ 3 %).

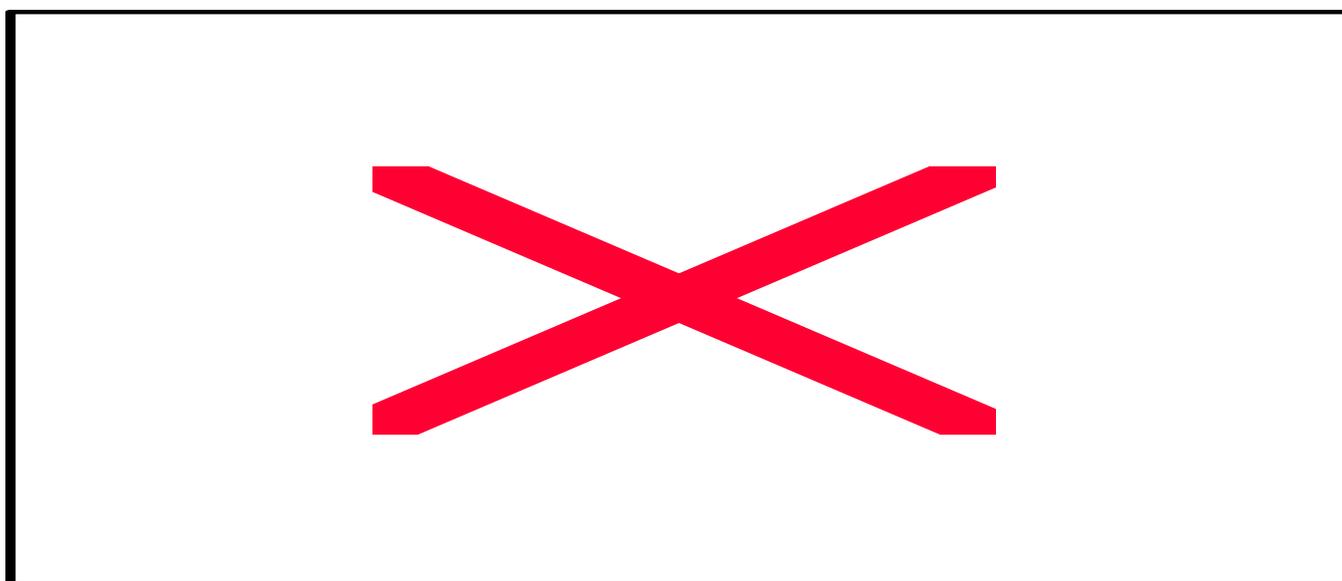
Ainsi, en 2002, un étudiant effectuant une année dans une université publique coûte en moyenne à la collectivité nationale 6.850 euros, une année en IUT revenant à 9.100 euros et une année en STS à 10.860 euros. La dépense est nettement plus élevée pour les élèves en classes préparatoires (13.220 euros) et en école d'ingénieur dépendant d'une université (11.910 euros).



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 1,13 % de son PIB. Proche de la moyenne des pays de l'OCDE (1,3 %), elle est très inférieure à celle consentie par les États-Unis (2,7 %), le Canada (2,6 %) et la Corée (2,2 %). Si l'écart apparaît prononcé avec les pays anglo-saxons, il est plus atténué avec les pays d'Europe et le Japon. Ainsi, la dépense en faveur de l'enseignement supérieur représente 0,9 % du PIB en Italie, 1 % en Allemagne et au Royaume Uni, 1,2 % en Espagne et 1,1 % au Japon. En revanche, les pays scandinaves consacrent davantage de moyens financiers à l'enseignement supérieur que la France et la majorité des pays européens : 1,7 % pour la Finlande et la Suède. Le graphique suivant retrace ces données.



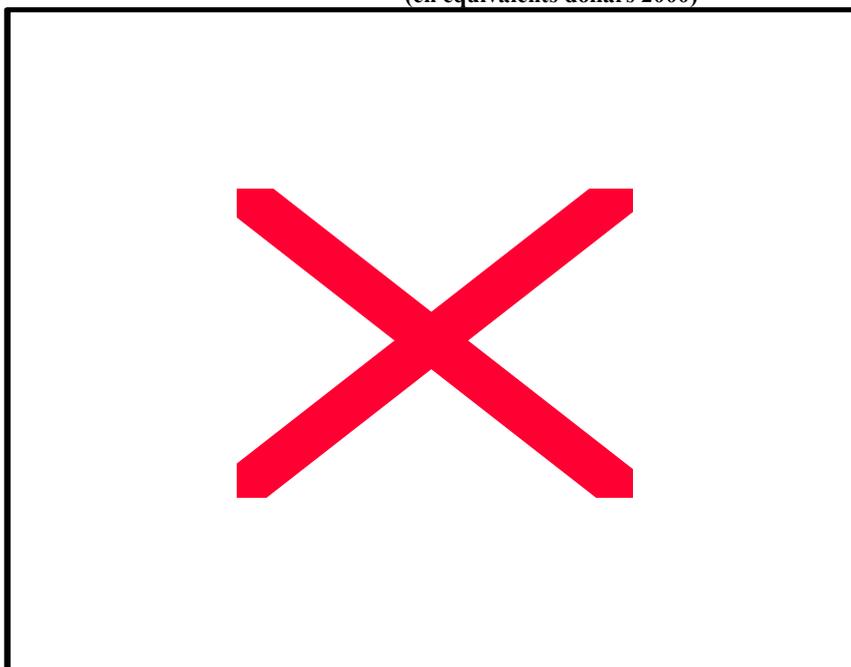
Source : OCDE

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. Ainsi, la décomposition du pourcentage attribué à la Suède montre qu'il comprend pour moitié des dépenses liées à la recherche. 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

(39.200 équivalents dollars) légèrement inférieur à celui de la moyenne des pays de l'OCDE (40.370 équivalents dollars). Toutefois, il faut de nouveau souligner les difficultés statistiques qui rendent difficile toute comparaison, s'agissant notamment de la prise en compte des dépenses liées aux activités de recherche et développement. L'écart important enregistré avec l'Allemagne s'explique notamment par ces difficultés statistiques ainsi que par 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 2000)**



Source : OCDE

Enfin, votre Rapporteur spécial tient à rappeler que la France a vu le nombre de ses étudiants progresser de près de 500.000 entre 1990 et 2002 et que parallèlement le budget consacré à l'enseignement supérieur a quasiment doublé. En outre, le taux d'encadrement s'est amélioré, pour s'élever à 19,02 étudiants pour un enseignant et 28,24 étudiants pour un personnel non enseignant à la rentrée 2003, soit des niveaux nettement inférieurs à ceux prévalant avant la période de forte croissance de la démographie étudiante des années 1990.

CHAPITRE II

L'AUTONOMIE DES UNIVERSITES EST APPELEE A SE RENFORCER

Les universités doivent être en mesure d'exercer la plénitude de leurs pouvoirs en matière d'enseignement supérieur, sous réserve qu'elles en assument totalement la responsabilité et soient tenues de rendre compte de leurs résultats, tant pédagogiques que financiers.

Le présent projet de budget prévoit donc des moyens de fonctionnement supplémentaires pour les universités, un effort particulier en faveur des personnels non enseignants tant en termes de créations d'emplois qualifiés que de mesures d'amélioration des perspectives de carrière, ainsi qu'une forte progression des dépenses d'investissement.

La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur, qui accroît la mobilité des étudiants et la compétition entre les universités, rend nécessaire l'approfondissement de la logique introduite par la loi n° 68-978 du 12 novembre 1968 d'orientation de l'enseignement supérieur et renforcée par la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur. À cet égard, la maîtrise directe de leur personnel technique et administratif et, éventuellement, de la gestion de leur patrimoine immobilier, ainsi que la mise en œuvre d'un budget global pourraient permettre aux universités de mieux s'organiser, à partir de principes qu'il revient à l'État de fixer.

I.- LA MODERNISATION DE LA GESTION DES UNIVERSITES

La modernisation de la gestion des établissements suppose le développement des logiques de sites, une politique contractuelle active assortie d'un dispositif d'évaluation efficace et une évolution des pratiques budgétaires et comptables conforme aux principes posés par la loi organique du 1^{er} août 2003 relative aux lois de finances.

A.- LE DEVELOPPEMENT DES LOGIQUES DE SITES

Votre Rapporteur spécial souligne la nécessité de renforcer les logiques de sites dans le cadre de la contractualisation avec les universités et du développement de leur autonomie. En effet, ces logiques apparaissent comme étant les mieux à même de permettre d'atteindre une taille critique, en particulier dans la perspective du développement de la concurrence entre universités européennes, tout en assurant le développement de petites universités ou d'antennes universitaires dont l'intérêt économique et social est démontré. Il s'agit également de renforcer la cohérence de l'offre de formation.

La carte de l'enseignement universitaire en métropole comprend ainsi 45 implantations, correspondant aux sièges des établissements (universités et établissements assimilés). À ce premier réseau de métropoles universitaires, il convient d'ajouter plus d'une centaine de sites d'antennes qui regroupent des enseignements universitaires – en général de premier et deuxième cycles –, ainsi qu'un ou plusieurs départements d'instituts universitaires de technologie (IUT). Cette dispersion doit néanmoins être relativisée au regard des effectifs d'étudiants concernés : ces antennes rassemblent environ 6 % des effectifs d'étudiants.

L'accroissement du nombre de sites et de nouveaux sites, qu'il s'agisse de la création d'établissements ou d'antennes, s'est réalisé au cours des périodes de forte croissance des effectifs d'étudiants, à partir du milieu des années 1960 et, surtout, sur la période 1988-1993.

En permettant de répondre à l'accroissement des effectifs d'étudiants, ces nouvelles implantations ont constitué un facteur indéniable de démocratisation de l'enseignement supérieur. Elles ont, en outre, offert des formations de proximité à des bassins de populations éloignés des métropoles universitaires. Le développement dans les villes moyennes s'est fait avec le soutien financier des collectivités (départements ou villes), en particulier lorsque celles-ci ne disposaient pas d'implantations universitaires.

Aujourd'hui, il n'apparaît plus nécessaire de créer des implantations nouvelles. Ainsi, comme le montre la première partie du Schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, le maillage réalisé est très fin.

En revanche, dans le cadre d'une concurrence accrue entre les universités européennes, il convient d'accroître la cohérence de l'organisation de l'enseignement supérieur et de veiller à une meilleure articulation territoriale et fonctionnelle. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en réseau les implantations délocalisées et de privilégier le renforcement de leurs liens avec les établissements, leur conférant toute leur place dans des ensembles cohérents, organisés sur des territoires universitaires où s'échangent des flux de savoirs et de services.

Ainsi, lors de la mission d'information effectuée par votre Rapporteur spécial auprès des universités de Grenoble et de Savoie en janvier dernier, il est apparu que le développement harmonieux d'universités de tailles variées et aux objectifs différents était possible et devait être encouragé. En effet, Grenoble, qui concentre quatre universités, dix écoles d'ingénieurs, un IUFM et trois écoles d'enseignement supérieur et représente la troisième ville étudiante (60.000 étudiants) et le deuxième centre de recherche de France, constitue un pôle d'excellence. A partir des grandes universités de Grenoble ont été développées avec succès des antennes universitaires, dont le meilleur exemple est celui de Valence. Par ailleurs, l'université de Savoie, qui regroupe, à Chambéry et Annecy, cinq unités de formation et de recherche, deux IUT et deux écoles supérieures d'ingénieurs pour un total de 12.000 étudiants, a su trouver sa place, notamment grâce au soutien des collectivités locales. Ainsi, les objectifs de démocratisation de l'enseignement supérieur et de

développement d'une offre de formation de proximité, mieux adaptée le cas échéant aux besoins locaux, ont pu être atteints.

Il apparaît donc nécessaire de promouvoir une optimisation des sites existants et de développer la coopération inter-universitaire. Les implantations universitaires, IUT et antennes universitaires situés dans les agglomérations de taille moyenne doivent être renforcés en coordination avec la carte des STS pour devenir des moteurs du développement économique local, en permettant le développement de formations professionnalisantes, leur insertion dans le tissu économique et la formation de plates-formes technologiques en liaison avec les PME-PMI. Dans cette optique, les créations de nouveaux départements d'IUT à la rentrée 2003 ont été limitées à sept et visent à conforter des implantations existantes.

Compte tenu de l'importance des logiques de sites pour l'avenir des universités françaises, votre Rapporteur spécial soutient résolument le projet de création d'une nouvelle forme de coopération institutionnelle entre les établissements d'enseignement supérieur, l'établissement public de coopération universitaire. Le développement des liens avec les collectivités locales doit également être favorisé, en particulier grâce à des conventions conclues à l'initiative des établissements qui pourraient être intégrées au contrat d'établissement.

B.- UNE AUTONOMIE ENCORE LIMITEE

Les établissements d'enseignement supérieur disposent d'une certaine autonomie, qui s'inscrit dans le cadre de contrats quadriennaux. Alors que de nouvelles compétences leur ont été attribuées, leur autonomie est appelée à se développer afin de répondre aux défis auxquels ils sont confrontés. Dans cette perspective, les moyens accordés aux établissements d'enseignement supérieur connaissent une forte progression en 2004.

1.- La politique contractuelle, cadre de l'autonomie des universités

a) Le renforcement nécessaire de la politique contractuelle et de l'évaluation

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.

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.

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).

D'un montant supérieur de 519 millions d'euros en 2002, les dotations versées au titre des contrats d'établissement représentent le tiers de l'ensemble des subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur. Elles sont réparties en trois enveloppes distinctes : 246 millions d'euros au titre de la recherche, 101 millions d'euros au titre du patrimoine des établissements et 172 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. Après une phase d'expérimentation en 2002, une nouvelle procédure d'habilitation, intégrée à la démarche contractuelle et s'appuyant sur une évaluation des projets de formation replacés dans la politique globale de l'établissement, est mise en œuvre cette année. Par ailleurs, les établissements sont incités à structurer progressivement leur offre de formation autour des trois niveaux que sont la licence, le master et le doctorat. De même, la mise en place du système d'unités capitalisables et transférables, dit « système européen de crédits (ECTS) » est encouragée.

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.

L'amélioration des conditions d'accueil et de vie des étudiants constitue également depuis plusieurs années un axe prioritaire des campagnes contractuelles. Il s'agit de promouvoir les politiques pédagogiques innovantes mais aussi d'améliorer de manière concrète la qualité de vie des étudiants.

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.

Pour chaque établissement, la démarche contractuelle donne lieu à une évaluation interne et externe, qu'il s'agisse de l'évaluation du précédent contrat et de l'expertise des comités d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique et technique ou des travaux du Comité national d'évaluation des universités et de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche.

L'évaluation interne consiste en un bilan du précédent contrat à l'occasion de la négociation du nouveau contrat. Ce bilan doit permettre à l'établissement de souligner les éventuelles faiblesses auxquelles il convient de remédier et les points forts susceptibles d'être développés et de dégager des éléments de prospective. Chaque contrat doit comporter une annexe consacrée aux indicateurs permettant d'évaluer le degré de mise en œuvre des actions inscrites. L'établissement dispose d'indicateurs définis en commun avec l'administration qui ont pour objectif de lui permettre de situer dans son environnement régional, national et international. Afin d'améliorer la vision globale de l'établissement, la Direction de l'évaluation et de la prospective élabore actuellement une série de 30 indicateurs facilitant la comparaison entre établissements. Par ailleurs, de plus en plus d'universités créent des observatoires de l'insertion et des parcours professionnels des étudiants. Une réflexion est menée par la Direction de l'évaluation et de la prospective pour harmoniser les travaux et les méthodologies de ces différents observatoires.

L'évaluation externe, assurée par le Conseil national de l'évaluation et l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, est désormais réalisée selon un calendrier qui tient compte de la procédure contractuelle. L'objectif est de disposer des résultats des évaluations réalisées par ces instances pour la négociation du nouveau contrat, de sorte que les conclusions et recommandations formulées aient un caractère plus opératoire.

Cependant, 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.

Toutefois, comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif, « *la vertu des contrats passés entre les universités et le ministère est plutôt de nature pédagogique : son vrai succès serait de conduire les établissements à se projeter dans le moyen terme, à définir des projets globaux, tant en matière de recherche que de formation* ». Ces contrats sont en effet très éloignés du modèle des contrats d'objectifs et de moyens. Par conséquent, les établissements d'enseignement supérieur vont devoir mener un important travail de réflexion sur leurs objectifs et les moyens qu'ils consacrent à leur réalisation dans la perspective de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2003 relative aux lois de finances

et d'une autonomie de gestion accrue. En effet, la responsabilité apparaît comme le corollaire de l'autonomie. À cet égard, les établissements d'enseignement supérieur vont devoir se doter de procédures internes d'évaluation et de nouveaux outils de contrôle de gestion. Par ailleurs, il serait souhaitable que la procédure du « visiting committee », selon laquelle un comité de personnalités qualifiées extérieures à l'université rend un avis sur un volet de sa politique, soit généralisée à l'ensemble des universités et porte sur l'ensemble de leur politique.

b) Des compétences accrues

Diverses mesures en faveur d'un renforcement de l'autonomie des universités ont été prises ces dernières années.

Tout d'abord, 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, attribue aux présidents et directeurs des établissements le pouvoir de recruter des enseignants invités, alors que cette fonction revenait aux recteurs auparavant.

L'intervention des universités en matière d'action internationale a également été renforcée. Les crédits consacrés par le ministère à l'action internationale sont, en majorité, inclus dans ceux dont bénéficient les établissements dans le cadre du contrat d'établissement. Sont ainsi soutenues des actions visant à :

- développer la mobilité des étudiants, vers les pays européens mais également ceux du pourtour méditerranéen, le Canada, les États-Unis, le Japon et le Brésil. La mise en place de cette mobilité repose sur la validation des études réalisées dans le pays partenaire, grâce, notamment, à la généralisation du système européen de transfert de crédits ;
- contribuer à la restructuration de l'enseignement, notamment par la mise en place et le suivi de filières de formation (pays d'Europe centrale et orientale, Amérique latine, Asie du sud-est) ;
- coopérer dans le domaine de la recherche (secteur de la santé, des biotechnologies, des sciences de la terre, etc.) ;
- encourager l'assistance technique et le transfert de technologie, avec des stages pour les étudiants dans les pays en développement ;
- mettre en place avec des universités étrangères des cursus et diplômes communs.

Les établissements d'enseignement supérieur participent également, dans le cadre d'appels d'offres périodiques, à des actions plus spécifiques de soutien au financement de programmes bilatéraux négociés au niveau national. Ces programmes concernent les relations avec divers pays industrialisés (dont l'Allemagne, via l'université franco-allemande) ou en développement (dont les États du Maghreb, divers pays d'Amérique Latine, le Liban) par le biais de comités spécialisés. Les établissements d'enseignement supérieur apportent aussi leur soutien à des actions de coopération internationale dans le cadre d'accords interuniversitaires

ou intergouvernementaux. Ces actions visent, soit à mettre en place des enseignements spéciaux, notamment linguistiques, technologiques ou scientifiques (filières d'enseignement supérieur en français) dans certains pays d'Europe, en Turquie, au Liban, au Vietnam, soit à favoriser le transfert de savoir-faire facilitant la mise en place de formations, notamment technologiques (Instituts universitaires de technologie, écoles d'ingénieurs).

Mais le principal transfert de compétences a consisté en l'attribution aux universités de la responsabilité de la gestion des bourses de mobilité internationale. La gestion de ces bourses, créées en loi de finances pour 2001 sur le chapitre des aides sociales (43-71), avait initialement été confiée aux recteurs. L'Assemblée nationale, lors de la discussion du projet de loi de finances pour l'année 2002, a décidé le transfert de ces crédits vers le chapitre de fonctionnement des universités (36-11), faisant de cet outil un élément à part entière de la stratégie internationale des établissements, tant en termes de mensualités attribuées qu'en termes de choix des pays de destination.

La négociation contractuelle constitue le cadre de définition de la stratégie internationale de l'établissement et de fixation du contingent de bourses qui lui est attribué. Une circulaire définit chaque année les modalités d'attribution par les établissements des bourses de mobilité aux étudiants (critères sociaux et conditions de diplômes). Par ailleurs, une commission composée d'enseignants, de personnels administratifs et d'étudiants élus rend un avis sur les candidatures des étudiants. Toutefois, une large autonomie est laissée aux établissements dans l'évaluation des projets des étudiants et la liste des bénéficiaires est établie par le chef d'établissement.

Le bilan de la première année de gestion des bourses de mobilité par les établissements (année universitaire 2002-2003) est globalement positif. 5.000 étudiants ont bénéficié de cette bourse, soit 25 % des étudiants de premier et deuxième cycles ayant effectué un séjour à l'étranger, ce qui représente une augmentation de 6 % par rapport à l'année 2001-2002. En outre, sur les 36.000 mensualités attribuées aux établissements, 32.000 avaient été consommées au 31 mai 2003. S'agissant des grandes zones régionales de destination, on observe la prédominance de l'Europe occidentale (77,4 % des étudiants boursiers de mobilité) ; viennent ensuite l'Amérique (16,9 %), l'Asie (2,51 %), l'Australie et la Nouvelle-Zélande (1,42 %) et, enfin, l'Afrique (1,32 %). D'une manière générale, les séjours de 9 mois sont privilégiés. Ils représentent, quelle que soit la destination, 40 % des départs.

Ce dispositif répond donc à une attente forte : il doit être amplifié. Le présent projet de budget prévoit donc une dotation de 17,35 millions d'euros, en hausse de 2,36 millions d'euros, devant permettre le financement de 2.000 bourses de mobilité internationale supplémentaires.

Enfin, il convient de souligner le rôle joué par les universités en matière de médecine universitaire. Le décret n° 88-520 du 3 mai 1988 relatif aux services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS), modifié par le décret n°

89-714 du 27 septembre 1989, impose en effet aux universités de créer un SMPPS, ou de s'associer pour créer des services interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé. Il existe actuellement 38 services universitaires et 11 services interuniversitaires. La protection médicale des étudiants inscrits dans des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel autres que des universités est assurée par convention entre l'établissement concerné et un SMPPS.

Chaque service est dirigé par un médecin nommé par le ministre chargé de l'Enseignement supérieur sur présentation du recteur et proposition du président de l'université dont relève le service. Le directeur gère le service sous l'autorité du président, exécute le budget propre du service en qualité d'ordonnateur secondaire, et est consulté et entendu par les instances délibérantes de l'université sur toute question concernant la protection de la santé des étudiants.

Les services de médecine préventive ont pour mission d'assurer :

- un examen médical de l'étudiant, accompagné d'un entretien dans le but de dépister les affections médicales et troubles de santé dont l'étudiant peut être atteint ;
- un contrôle de son état vaccinal ;
- la dispense de soins d'urgence.

Les moyens de ces services sont constitués par une subvention globale de fonctionnement, attribuée par le ministère chargé de l'enseignement supérieur (2,4 millions d'euros en 2003), les droits spécifiques payés par chaque étudiant (4,58 euros) et une dotation en emplois. Ces services peuvent en outre bénéficier de toute autre ressource allouée par l'université ou par d'autres personnes publiques ou privées.

Les établissements disposent d'une complète autonomie pour déterminer, compte tenu des caractéristiques de leur population étudiante, la catégorie de médecins (généralistes ou spécialistes) et les spécialités médicales qui doivent être privilégiées. En effet, les prestations médicales offertes dans les services sont effectuées par des médecins vacataires, rémunérés à l'heure, en fonction de leur qualification professionnelle et de leur lieu d'exercice. La rémunération de ces médecins est assurée directement par les services sur les crédits qui leur ont été affectés. Les SMPPS bénéficient également des services d'infirmières et d'assistantes sociales : 366 emplois d'infirmières et 83 emplois d'assistantes sociales sont inscrits au projet de loi de finances pour 2004.

De véritables centres de santé ont été créés à l'initiative de certains établissements, en partenariat avec des acteurs locaux, afin de répondre aux besoins des étudiants en difficulté qui ne parviennent pas à accéder aux prestations de santé.

Le rôle des universités pourrait être accru selon les conclusions du rapport du docteur Bernard LELU sur les SMPPS, publié en avril 2002, qui insiste sur la nécessité de définir les moyens concernant le volet médico-social dans le cadre de la politique contractuelle et de développer les partenariats pour mutualiser les moyens.

2.- Les moyens financiers des universités

Les ressources propres des universités représentent 38 % de leurs ressources totales. Le produit des droits d'inscription en constitue la part la plus importante (10 %), suivi par les ressources issues de la formation continue (7,4 %). Le développement des ressources propres des universités devrait être favorisé par le dispositif mis en place par la loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations. Les collectivités locales interviennent également, mais c'est l'État qui assure plus de la moitié du financement des universités, essentiellement au travers de deux dotations : la dotation globale de fonctionnement (DGF) et la dotation attachée aux contrats de développement quadriennaux.

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 qui, à lui seul, totalise 1.260 millions d'euros pour 2004, soit une progression de 4,2 % par rapport à 2003. Les crédits concernés représentent 13,9 % de l'ensemble du budget et 16,2 % 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 sont affectées aux actions internationales, à la recherche universitaire ou aux bibliothèques et musées.

La majorité des moyens disponibles sur ce chapitre concerne les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, inscrits à l'article 10. En 2004, ils devraient s'élever à 1.017,69 millions d'euros, soit 80,7 % des crédits inscrits sur le chapitre 36-11. La dotation pour 2004 est en forte progression par rapport à celle de 2003 (+ 5,5 %) qui, elle-même augmentait de 3,8 %. Il s'agit, d'une part, d'assurer le rattrapage des crédits de fonctionnement des établissements sous-dotés et, d'autre part, d'aider les universités à se préparer à une plus grande autonomie.

Ces crédits sont répartis suivant deux principes : 81 % des moyens délégués correspondent à une dotation sur critères, la dotation globale de fonctionnement, et les 19 % restants sont attribués soit dans le cadre de subventions spécifiques, soit dans le cadre d'enveloppes contractuelles qui sont la traduction budgétaire des contrats de développement quadriennaux.

a) Les modalités de répartition de la dotation globale de fonctionnement 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 la majorité des crédits inscrits au chapitre 36-11, article 10. Ce modèle intègre 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, desquels sont déduits les droits d'inscription perçus.

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. Un nouveau groupe de travail se réunit actuellement pour examiner d'éventuels aménagements pour 2004.

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. La Cour des comptes dénonce également, dans son rapport d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, les lacunes de cet outil d'aide à la décision. Le dispositif demeure en effet caractérisé par une grande rigidité et une absence de lisibilité dans les procédures d'attribution. 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.

b) La progression des moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur

Poursuivant la dynamique lancée l'année dernière, les moyens consacrés aux établissements d'enseignement supérieur, aux bibliothèques et à l'enseignement supérieur privé progressent de nouveau en 2004.

– Les établissements d'enseignement supérieur

En 2003, 959,8 millions d'euros ont été délégués aux établissements publics d'enseignement supérieur, répartis de la manière suivante :

- 778,5 millions d'euros en dotation globale de fonctionnement, sur la base des critères du système SANREMO ;
- 138 millions d'euros en dotation contractuelle correspondent aux engagements quadriennaux passés entre les établissements et le ministère ;

- 43,3 millions d'euros en actions spécifiques, liées aux politiques de chaque établissement.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit une progression des moyens (1.017,69 millions d'euros) de 5,5 % par rapport à la dotation inscrite en 2003. Il s'agit d'assurer le rattrapage des crédits de fonctionnement des établissements sous-dotés mais également d'accompagner les universités dans la modernisation de leur gestion.

– Les bibliothèques

Les crédits de l'article 20 sont répartis entre les bibliothèques et les musées scientifiques. En 2003, la subvention allouée aux bibliothèques, qui s'est élevée à 98,53 millions d'euros, a été répartie entre :

- des dotations normées, à hauteur de 48 % 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 40 % 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 12 % 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.).

Les mêmes équilibres devraient présider à la répartition de l'enveloppe en 2004.

Le tableau suivant retrace l'évolution des moyens en crédits de fonctionnement et rémunérations en faveur des bibliothèques.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ATTRIBUÉS AUX BIBLIOTHÈQUES

(en millions d'euros)

	2002	2003	Projet de loi de finances 2004
Chapitre 36-11 article 20 :			
Subventions de fonctionnement, activités et bibliothèques			
- Bibliothèques universitaires	80,46	83,88	99,32
- Bibliothèques des IUFM	1,44	1,56	
- Bibliothèques des grands établissements	1,19	1,29	
- Centres d'Acquisition et de Diffusion de l'Information Scientifique et Technique (CADIST)	4,44	4,27	
- Agence bibliographique de l'enseignement supérieur	3,14	1,57	
- Centre technique du livre de l'enseignement supérieur	1,08	0,45	
- URFIST	0,35	0,36	
- Formation des personnels)	1,89	1,78	
- Édition ⁽¹⁾	1,16	1,19	
- Institut national d'histoire de l'art	1,45	2,18	3,21
Total	96,60	98,53	102,53
Chapitre 34-98 : moyens de fonctionnement, dépenses informatique ⁽²⁾	1,15	1,47	1,47
Chapitre 31-05 et autres :			
Personnels non enseignants, rémunérations			
- Personnel de bibliothèque	129,58	133,00	134,50 ⁽³⁾
- Personnel administratif	31,25	32,00	32,50
Total	160,83	165,00	167,00

(1) La ligne « Édition » comprend les subventions aux Ateliers nationaux de reproduction des thèses, au Comité des travaux historiques et scientifiques et au Centre international d'enregistrement des publications en série.

(2) Hors musées.

(3) Compte tenu de la création de 17 emplois relevant de la filière des bibliothèques.

Source : ministère de l'Éducation nationale

Les dépenses informatiques financées par le chapitre 34-98 portent sur des opérations directement engagées par l'administration centrale et visent à développer la conversion informatique des catalogues sur fiches des bibliothèques. Dans le cadre des dotations contractuelles financées sur le chapitre 36-11, article 20, les subventions relatives à l'informatisation des bibliothèques et à la mise en œuvre de systèmes d'information ont représenté, en 2003, plus de 6,5 millions d'euros.

Le présent projet de budget prévoit des moyens supplémentaires pour les bibliothèques. Ainsi, le montant des subventions inscrites sur le chapitre 36-11 progresse de 4 millions d'euros. 17 emplois supplémentaires sont prévus et les 18 emplois de magasiniers supprimés sont compensés par la création de 18 emplois de bibliothécaire.

La progression des moyens consacrés aux bibliothèques devrait permettre de poursuivre les objectifs suivants : la mise à disposition d'un plus grand nombre de places en bibliothèques et la modernisation du service rendu.

Même s'il s'est accru, l'accès aux ressources existantes doit encore être amélioré. Les horaires d'ouverture ont progressé de façon continue (40 h en 1988, 50 h 45 en 1997) pour atteindre 56 h à la rentrée 2002. L'objectif d'une ouverture moyenne des services 60 heures par semaine reste une priorité. Les engagements pris

par les universités en la matière restent le premier critère d'implantation des emplois de bibliothèques. Par ailleurs, une attention particulière est portée au développement de la formation des usagers à la recherche d'information, rendue nécessaire par l'augmentation et la diversification des ressources documentaires. Cette formation nécessite le plus souvent, au sein des établissements, une collaboration entre enseignants-chercheurs et personnels de bibliothèques. La plupart des contrats passés avec les établissements prévoient le développement de ces actions.

La situation des locaux reste encore marquée par de nombreux retards qui se traduisent par une insuffisance des surfaces et des places assises, un faible pourcentage de documents en libre accès, des installations non-conformes aux normes de sécurité et une inadaptation au développement des technologies de l'information. Cette situation résulte de l'absence de toute construction de bibliothèques entre 1975 et la fin de la décennie 80, alors même que la démographie universitaire connaissait une véritable explosion qui ne s'est stabilisée qu'à partir de 1996. Entre 1991 et la fin de l'exercice 2004, 349.000 m² auront été mis en service, ce qui portera la surface totale des bibliothèques universitaires à 960.000 m² et le ratio mètre carré/étudiant à 0,67. 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, afin de construire, réaménager et équiper près de 300.000 m² supplémentaires et d'améliorer ainsi de façon significative le service rendu aux usagers.

Par ailleurs, si la capacité d'acquisitions des bibliothèques universitaires a progressé, elle reste modeste (0,6 volume acquis par étudiant ; 89 abonnements payants en cours pour 1.000 étudiants) au regard de celle des universités des pays comparables. La documentation électronique, qui s'est rapidement développée pour atteindre 120.000 titres accessibles en ligne en 2001, représente une dépense de 9 millions d'euros en 2001, qui est la dernière année de référence fournie par le ministère. En outre, il est nécessaire de favoriser l'élaboration par chaque établissement d'une politique documentaire débouchant sur la mise en cohérence des politiques menées par les bibliothèques de l'université. Ainsi, le ministère s'attache à encourager, dans le cadre contractuel, la rationalisation des crédits et des dépenses documentaires, les regroupements de bibliothèques et leur intégration au sein du service commun de la documentation.

Le développement des ressources documentaires est étroitement lié à la mise en œuvre des outils informatiques y donnant accès. Toutes les bibliothèques universitaires ont informatisé leur gestion (acquisitions, catalogues, inscription des lecteurs, prêts...) et sont équipées d'un système caractérisé par l'intégration des différentes fonctions et par le respect des normes de circulation et d'échange des données. Consultables à partir de postes banalisés, ce sont des portails qui structurent l'accès aux catalogues, à des ressources Intranet et Internet. 18 bibliothèques sont actuellement dotées d'un système d'information et une quarantaine de bibliothèques préparent ou développent par ailleurs un projet.

Le réseau des services documentaires des établissements d'enseignement supérieur, qui permet notamment la fourniture à distance de documents (plus de 500.000 transactions entre bibliothèques par an) doit également être développé et consolidé. À cet égard, la mise en service par l'Agence bibliographique de l'enseignement supérieur du système universitaire de documentation (SUDOC) doit être saluée. Ce système, qui résulte de la fusion des catalogues collectifs existants, a pour objet de favoriser l'accès à distance des documents et d'alléger le travail de signalement des bibliothèques. Accessible sur l'Internet, le catalogue collectif de l'enseignement supérieur comprend plus de cinq millions de notices et une centaine de bibliothèques, dont toutes les bibliothèques universitaires, alimentent la base de données.

Enfin, il apparaît nécessaire de renforcer la fonction documentaire dans les autres établissements d'enseignement supérieur. Dans cette perspective, les IUFM bénéficient aujourd'hui de dotations documentaires normées. En outre, de nombreux établissements (Grands établissements, Ecoles normales supérieures, écoles d'ingénieurs...) voient leurs efforts en matière de documentation accompagnés dans le cadre des contrats quadriennaux. Les bibliothèques patrimoniales (le Muséum national d'histoire naturelle incluant le Musée de l'homme, l'Institut, la bibliothèque Mazarine et l'Académie de médecine) constituent également des points d'appui importants de par la richesse de leurs collections. Le ministère s'attache à les associer à l'effort de modernisation et de développement et à valoriser leurs fonds en les rendant accessibles à l'ensemble des communautés scientifiques concernées.

Les priorités pour 2004 concerneront :

- le développement des ressources documentaires, la modernisation des services et l'amélioration des conditions d'accueil des usagers ;
- l'accompagnement de la mise en service de 18.000 mètres carrés supplémentaires ;
- la consolidation de la carte documentaire nationale ;
- l'extension de SUDOC à une trentaine de nouveaux établissements et l'ouverture d'un portail donnant accès à tous les types de ressources électroniques en texte intégral ;
- la poursuite de la mise en œuvre de systèmes d'information documentaire, l'acquisition de nouvelles licences et l'accroissement du parc de matériel informatique dans les bibliothèques
- la mise en place d'un dispositif de diffusion numérique des thèses.

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

Le présent projet de budget prévoit l'augmentation des moyens des établissements de l'enseignement supérieur privés, avec une mesure nouvelle de 5 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.- LES EXIGENCES POSEES PAR LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Afin de responsabiliser les gestionnaires de crédits et de permettre un contrôle de la performance de l'action de l'État, la loi organique du 1^{er} août 2001 modifiée, à compter du projet de loi de finances pour 2006, le cadre de la gestion publique en prévoyant une budgétisation par objectif et non plus par nature de dépenses et une globalisation des crédits au sein d'enveloppes fongibles. La nomenclature sera déclinée en missions, programmes et actions.

La logique introduite par la loi organique relative aux lois de finances aura des répercussions importantes sur l'organisation budgétaire et comptable des établissements d'enseignement supérieur, que le projet de loi relatif à la modernisation des universités devra adapter en conséquence.

Si le ministère chargé de l'enseignement supérieur semble avoir mené une réflexion structurante en matière de nomenclature, il n'en va pas de même pour les questions relatives à la déclinaison opérationnelle des programmes, au dispositif de mesure de la performance et à la définition du périmètre du plafond d'autorisation des emplois. En effet, aucune réponse n'a été apportée par le ministère à votre Rapporteur spécial sur ces questions.

Ce retard risque d'être préjudiciable au ministère dans la mesure où le calendrier retenu pour la mise en œuvre de la loi organique est resserré. L'ensemble des dispositions organiques sera, pour la première fois, applicable à la loi de finances pour 2006. En octobre 2005, le Parlement examinera et votera un projet de loi de finances conçu selon les nouvelles règles. Aussi, le ministre du Budget et de la réforme budgétaire a fixé, en mars 2003, le calendrier de préparation suivant :

- en juin 2003, chaque ministère devait proposer au moins une expérimentation qui sera intégrée dans le projet de loi de finances pour 2004 ;
- à l'automne 2003, les missions, programmes et actions seront finalisés ;
- au 31 décembre 2003, les nouvelles normes comptables seront adoptées ;
- au premier trimestre 2004, les objectifs et les indicateurs seront arrêtés.

1.– Le dispositif de préparation de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances

Ce dispositif concerne l'ensemble du ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche. Il comporte un comité de pilotage associant, sous l'égide du directeur de cabinet du ministre de l'Éducation nationale et des directeurs de cabinet des ministres délégués, les directeurs, les inspections générales, deux recteurs, un secrétaire général d'académie ainsi que deux représentants de la conférence des présidents d'université. Il est chargé d'arrêter les orientations stratégiques, de suivre l'avancement des travaux et d'associer les services déconcentrés et les établissements publics. Ont également été constitués un réseau de correspondants dans les directions et une « mission LOLF », au sein de la direction des affaires financières, chargée de la conduite et de l'animation de l'ensemble du dispositif, de l'articulation avec les travaux interministériels et de l'expertise technique des sujets budgétaires et comptables. Par ailleurs, un correspondant « LOLF » a été désigné dans chaque académie. Ces correspondants sont actuellement formés par l'Institut de gestion publique et du développement économique du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Enfin, deux groupes de travail thématiques réunissant l'ensemble des directions et les inspections générales ainsi que le contrôle financier ont été constitués pour travailler sur :

- les programmes, les actions, les objectifs et les indicateurs,
- les emplois et les crédits de personnel.

Parallèlement, des actions de formation et de sensibilisation aux enjeux de la loi organique relative aux lois de finances ont été conduites devant les principaux réseaux professionnels oeuvrant dans l'enseignement supérieur (secrétaires généraux d'universités, agents comptables, agence de modernisation des universités...) et auprès d'universités.

2.– La nomenclature proposée par le ministère

En regroupant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire qui substitue à l'actuel regroupement par nature de dépense un regroupement orienté vers les résultats des politiques publiques.

**LA BUDGETISATION PAR FINALITE DE DEPENSE :
LES MISSIONS, PROGRAMMES ET ACTIONS**

a) Le rôle des missions

La mission relève « d'un ou de plusieurs services d'un ou de plusieurs ministères », et forme « un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie ».

Premier niveau de la future architecture, la mission a été conçue pour identifier les politiques de l'État et pour permettre une gestion interministérielle de certaines d'entre elles. Sur ce point, la mise en œuvre de la loi organique pourrait faire apparaître l'inadaptation des structures ministérielles, et se heurter à l'organisation gouvernementale actuelle. La définition des missions doit être l'occasion de « mettre à plat » le budget, pour vérifier la cohérence des dépenses visant des finalités identiques et identifier les structures administratives redondantes.

Si, du point de vue du Gouvernement, les missions, parce qu'elles ne constitueront pas l'unité d'exécution des crédits, peuvent paraître moins importantes que les programmes, elles sont essentielles du point de vue du Parlement :

– elles serviront en effet d'unités de vote. De la définition des missions découleront le sens et la portée de la seconde partie des lois de finances. En votant les crédits d'une mission, il s'agit d'autoriser la mise en œuvre d'une politique publique ;

– elles constitueront également les unités au sein desquelles s'exercera le droit d'amendement que la loi organique ouvre à l'initiative parlementaire. Elles formeront en effet des enveloppes à l'intérieur desquelles, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens.

b) La structuration en programmes et actions

Unités de spécialité des crédits, les programmes constitueront le cadre d'exécution du budget. Ils ont été créés de manière à substituer à la spécialisation par nature de dépense actuellement en vigueur une spécialisation par destination de dépense. Obligatoirement ministériels, ils seront, à titre indicatif, déclinés en actions qui formeront le troisième niveau de la nomenclature. Ils seront, également à titre indicatif, ventilés par nature de dépense.

Le calibrage des programmes déterminera l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur ont été fixés. Les programmes formeront en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre sera libre de changer la ventilation prévisionnelle du programme entre les actions qui le composent et de modifier sa répartition par nature de dépense), sous réserve de ne pas dépasser les crédits de personnel qui constitueront un plafond (mécanisme de la fongibilité dite « asymétrique »).

La loi organique a conçu le programme en privilégiant une structuration autour d'actions aux finalités homogènes et clairement définies. Le programme est en effet défini comme le regroupement de « crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ». La définition des programmes induit donc un découpage des crédits en fonction des finalités poursuivies.

Le ministère propose de créer une **mission interministérielle « enseignement supérieur et recherche »** qui regrouperait l'ensemble des moyens consacrés à la production, à la transmission et au transfert des connaissances dans les domaines de l'enseignement supérieur, de la recherche scientifique et du développement technologique.

Cette mission correspondrait à la réunion des actuels budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) et budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD), tout en s'ouvrant, plus largement que le BCRD, à la recherche duale, civile et militaire, soutenue par le ministère de la Défense. Ainsi, à partir des montants inscrits en loi de finances pour 2003, elle concernerait 18,5 milliards d'euros de crédits distribués sur 15 sections budgétaires et se répartissant entre 9,2 milliards d'euros de crédits relatifs à l'enseignement supérieur et 9,3 milliards d'euros de crédits consacrés à la recherche.

La cohérence de la mission repose sur le constat que la séparation de l'enseignement supérieur et de la recherche dans deux missions distinctes méconnaîtrait la forte imbrication des politiques, des structures et des personnels des deux domaines. Ainsi, la recherche universitaire est produite au sein d'équipes unissant très fréquemment des enseignants-chercheurs et des chercheurs d'organismes de recherche.

Si le schéma retenu semble cohérent, il convient de rappeler que l'intérêt de créer une mission interministérielle doit être comparé à l'inconvénient de soustraire les crédits en cause de leurs budgets d'origine. À cet égard, votre Rapporteur spécial s'étonne de l'inscription de programmes « recherche et formations supérieures culturelles » et « recherche et formations supérieures en agriculture » dans la mission interministérielle alors que les ministères concernés n'ont pas individualisé dans un programme particulier la recherche et les formations supérieures.

La mission « enseignement supérieur et recherche » serait structurée en **14 programmes, dont trois correspondraient à l'actuelle section budgétaire « enseignement supérieur » : « formations supérieures », « recherche universitaire » et « aide aux étudiants et aux jeunes chercheurs ».**

Le tableau suivant présente le détail de la mission interministérielle ainsi que les crédits affectés.

LA MISSION « ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET RECHERCHE »

Ministère	Programme	Montant <i>(en crédits de paiement et en millions d'euros)</i>
Jeunesse, éducation nationale, recherche	Formations supérieures	5.240
	Recherche universitaire	1.930
	Aide aux étudiants et aux jeunes chercheurs	1.960
	Recherche spatiale	1.310
	Recherche et développement technologique	5.170
Culture	Recherche et formations supérieures culturelles	370
Agriculture	Recherche et formations supérieures en agriculture	195
Écologie	Recherche environnementale	250
Travail, santé	Recherche et formations supérieures sanitaires et sociales	30
Justice	Recherche et formations supérieures juridiques	70
Économie	Recherche et formations supérieures industrielles	870
Équipement	Recherche et formations supérieures en équipement et transports	470
Défense	Recherche et formations supérieures duales	450
Affaires étrangères	Coopération scientifique	150
Total		18.465

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Ainsi, par rapport aux agrégats figurant dans le « bleu budgétaire », « enseignement supérieur » et « action sociale », le premier serait scindé en deux : « formations universitaires » et « recherche universitaire ». Ils seraient également complétés par des crédits actuellement inscrits sur le budget du ministère de la Recherche. Ce schéma a le mérite de ne pas reproduire exactement le découpage entre les agrégats actuels et de ne pas être calqué sur l'organisation administrative du ministère.

Votre Rapporteur spécial regrette que le ministère n'ait pas fourni des informations plus complètes sur le contenu des programmes, en particulier sur les actions envisagées. En effet, il serait intéressant de savoir de s'il existe des actions supports au sein des programmes et sur quels crédits elles portent exactement. Le ministère n'a fourni aucune réponse sur l'existence de programme ou d'action support alors qu'il serait utile de savoir comment sont traitées les fonctions d'état-major. Il serait également souhaitable de connaître de manière plus précise la ventilation des crédits en fonction de l'objectif poursuivi afin de déterminer si ce

projet de nomenclature respecte le principe de budgétisation par destination et aboutit ainsi à des programmes qui retracent le coût complet des politiques.

Par ailleurs, le ministère doit répondre au problème de la répartition des emplois d'enseignants-chercheurs, en déterminant la clé de répartition la plus pertinente entre le programme « formations universitaires » et le programme « recherche universitaire ».

3.– La déclinaison opérationnelle des programmes

Le ministère n'a pas été en mesure d'apporter des explications sur ce sujet, alors que la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances va bouleverser l'organisation budgétaire et comptable actuelle des universités avec la mise en place de budgets globaux comprenant un plafond de masse salariale et assortis d'objectifs et d'indicateurs.

Le projet de loi relatif à la modernisation des établissements d'enseignement supérieur devrait permettre d'introduire les dispositions législatives d'accompagnement vers la mise en place d'un budget global pour les universités. Le périmètre de ce budget global pourrait concerner, à terme, les crédits de personnel, l'ensemble des moyens de la recherche et la propriété du patrimoine.

Par ailleurs, les établissements d'enseignement supérieur vont devoir se doter d'outils efficaces en matière de comptabilité analytique et de contrôle de gestion, car l'application Nabuco (Nouvelle approche budgétaire et comptable), actuellement utilisée par les universités, ne permettra vraisemblablement pas de répondre correctement aux nouvelles préoccupations de gestion. L'Agence de mutualisation des universités et des établissements devrait proposer prochainement un système plus performant aux établissements.

4.– Le système de mesure de la performance

La loi organique a certes pour objectif de clarifier l'autorisation parlementaire mais également de moderniser la gestion publique, en particulier en promouvant un système de gestion par la performance.

La loi organique oblige en effet les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétisera, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, un projet annuel de performances comprendra une description des engagements du ministre concerné, orientée vers une évaluation pluriannuelle et réalisée à partir des éléments constitutifs du programme (présentation des actions du programme, de leurs coûts, de leurs objectifs et de leurs résultats) ;

– en annexe au projet de loi de règlement, un rapport annuel de performances donnera un compte rendu de la performance du programme (rappel des

objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

Dans cette perspective, un cahier des charges a été adressé, le 18 février 2002, par le ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie à l'ensemble des ministères. Préconisant une démarche en trois temps (explication des objectifs, recherche des indicateurs et définition des cibles de résultats à atteindre), il propose une grille de lecture de la performance à partir de trois types de critères :

– l'efficacité socio-économique, qui évalue l'impact final des actions sur l'environnement économique ou social ;

– la qualité du service rendu à l'utilisateur ;

– l'efficacité de la gestion des ressources, qui rapporte les produits des activités de l'État aux moyens consommés.

Le ministère n'a apporté aucune réponse à ce sujet sur sa démarche en matière de mesure de la performance. Votre Rapporteur spécial s'inquiète de l'incapacité du ministère à lui communiquer des éléments d'information sur les objectifs et les indicateurs qui seront retenus, qui semble témoigner d'une réflexion partielle sur les politiques poursuivies par le ministère, contraire à la logique de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾ qui associe à chaque programme des objectifs et des indicateurs. Toutefois, on peut supposer qu'un certain nombre d'éléments de mesure de la performance figurant dans le « bleu budgétaire » seront repris dans le nouveau cadre budgétaire. Ces objectifs et indicateurs sont globalement pertinents et correspondent à la grille de lecture proposée par le ministère de l'Économie et des finances.

Le véritable défi pour le ministère réside dans l'articulation entre, d'une part, les projets et rapports annuels de performance et, d'autre part, les dispositifs de mesure de la performance mis en place dans les établissements. À cet égard, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances va constituer un véritable bouleversement pour les universités qui ne possèdent généralement pas de culture de l'évaluation. En effet, la politique de contractualisation avec les établissements d'enseignement supérieur n'a pas permis de développer une telle culture, le contenu des contrats signés ne correspondant pas à une logique de contrats d'objectifs et de moyens.

Le développement de l'autonomie des universités nécessite également un renforcement de la responsabilisation des universités : dès lors que leur liberté de gestion est plus grande, elles doivent rendre compte de leur gestion de manière plus approfondie. C'est pourquoi le projet de loi relatif à la modernisation des universités devrait renforcer les obligations des universités en matière de responsabilité budgétaire. L'exigence d'une information complète sur l'emploi des dotations

⁽¹⁾ L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise qu'« un programme regroupe les crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère et auquel sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

versées par l'État apparaît d'autant plus nécessaire que la Cour des comptes a mis en évidence dans certaines universités des pratiques budgétaires et comptables prenant des libertés avec les règles établies.

Par conséquent, le budget et le compte financier des universités devront être accompagnés d'annexes explicatives présentant l'activité, les dépenses et les résultats de l'établissement afin de permettre à l'État de rendre compte de l'utilisation de l'argent public.

5.- La définition du périmètre du plafond d'autorisation d'emplois

L'article 7 de la loi organique prévoit d'assortir les crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel de plafonds d'autorisation des emplois rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalent temps plein, indépendamment de la catégorie à laquelle il se rattache. Ainsi, l'ouverture des crédits de personnel sera complétée par une limitation du nombre d'emplois que ces crédits sont autorisés à financer. Cependant, à la différence des crédits spécialisés par programme, cette limitation jouera au niveau du ministère, la ventilation des emplois entre les programmes d'un même ministère et, a fortiori, le détail des emplois de chaque programme n'ayant qu'une valeur indicative.

Les plafonds d'autorisation d'emplois incluront l'ensemble des agents employés directement par l'État, quel que soit leur statut (titulaire, contractuel, vacataire ou intérimaire), ce qui représente une avancée significative par rapport au dispositif actuel.

L'objectif des plafonds d'autorisation d'emplois est double :

– rétablir le sens de l'autorisation parlementaire en passant d'un vote sur des flux d'emplois théoriques à un vote sur un stock global d'effectifs réels ;

– assouplir la gestion des effectifs en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

Dans le cas du ministère en charge de l'enseignement supérieur, la question du traitement des agents employés par d'autres personnes que l'État et rémunérés à partir d'une subvention de l'État va se poser de manière accrue dans la perspective de la plus grande autonomie des universités qui suppose l'établissement d'un budget global incluant les crédits de personnel. Privilégiant une lecture restrictive de l'article 7 de la loi organique, la Direction de la réforme budgétaire prône d'exclure des futurs plafonds les personnels des établissements publics, y compris fonctionnaires, lorsqu'ils sont pris en charge directement sur le budget de ces établissements. Cette solution n'est pas toutefois pas satisfaisante car elle risque de priver le plafond d'autorisation d'emplois de sa portée.

II.- LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

Les perspectives de mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances et d'accroissement de l'autonomie des universités nécessitent de leur part le développement d'une véritable politique de gestion des ressources humaines et la constitution d'équipes gestionnaires performantes. Toutefois, l'amélioration de la qualification des personnels d'encadrement ne doit pas être réalisée de manière systématique au détriment des postes de catégorie C.

Les personnels non enseignants relèvent de trois corps différents : les personnels ingénieurs, techniciens et administratifs de recherche et de formation (ITARF), les personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service (ATOSS) et les personnels des bibliothèques et des musées.

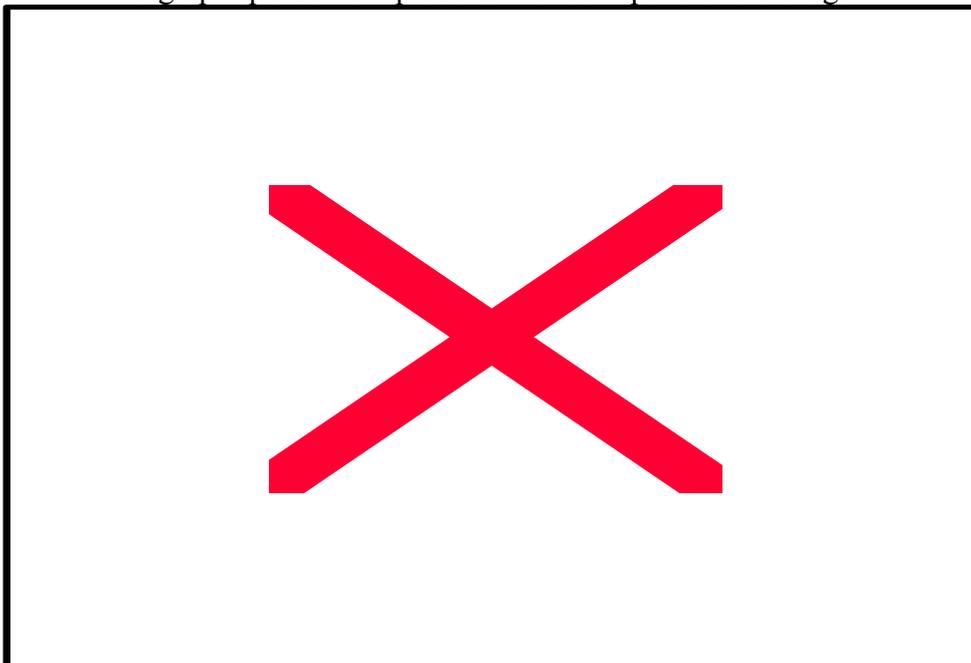
A.- SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION

La situation des personnels non enseignants soulève deux problèmes qui exigent la mise en place d'une politique dynamique de gestion prévisionnelle des effectifs : la prise en compte des départs à la retraite de la génération du baby-boom et l'évolution de la structure des emplois.

1.- Une pyramide des âges traduisant un vieillissement

L'âge moyen des personnels IATOSS et de bibliothèques et de musées en fonction dans l'enseignement supérieur est de 44 ans. Sur un effectif de 54.762 agents titulaires relevant des corps IATOSS et de bibliothèques, 20.213 ont 50 ans et plus (ce qui représente 37 % du total) et 9.433 ont 55 ans et plus (soit 17 % du total).

Le graphique suivant présente l'effectif par tranche d'âge.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

On peut estimer à environ 18.000 le nombre de départs à la retraite sur la période 2003-2012, soit 1.500 à 2.000 départs à la retraite chaque année.

Ces données doivent être pleinement intégrées dans la politique de recrutement des personnels non enseignants.

2.- Une structure des emplois inadaptée

L'analyse quantitative des besoins en recrutements doit également s'accompagner d'une réflexion qualitative sur l'évolution des métiers. En effet, il apparaît que la structure actuelle des emplois constitue un frein à la modernisation des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, la Cour des comptes rapporte, dans son rapport sur la gestion du système éducatif d'avril 2003, que les universités contrôlées « *déclarent pâtir d'une excessive proportion d'agents d'exécution, d'un déficit en personnels de catégorie B et d'une insuffisance persistante en cadres de catégorie A* » et conclut que « *le pyramidage actuel des postes constitue à l'évidence un handicap pour mener à bien la modernisation de la gestion. Il limite, de plus, les possibilités de déconcentrer les actes de gestion du ministère ou des services rectoraux vers les établissements* ».

Des progrès significatifs ont déjà été réalisés puisque, au 1^{er} septembre 2003, la part des personnels de catégorie A représente 22 % des emplois, contre 23 % pour ceux de catégorie B et 55 % pour ceux de catégorie C, alors qu'en 1997, les proportions étaient respectivement de 20 % pour les catégories A, 20 % pour les B et 60 % pour les C. Ils doivent toutefois être poursuivis, en particulier dans la perspective d'une plus grande autonomie des universités.

B.- UNE POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS EN DEVELOPPEMENT

Afin de répondre aux deux défis de la gestion des personnels non enseignants, des actions sont menées, avec un succès inégal, en direction de l'approfondissement de la connaissance de l'évolution des emplois, de la requalification des postes et de la formation.

Une politique de gestion prévisionnelle des effectifs suppose une connaissance approfondie de l'évolution à moyen terme des postes de travail et des qualifications qu'ils requièrent. C'est pourquoi sont mises en place par le ministère des grilles de référence regroupées sous forme de nomenclatures ou de répertoires devant traduire les besoins futurs des établissements.

Ainsi, un référentiel de métiers applicable aux personnels ingénieurs et techniques des établissements d'enseignement supérieur et des établissements de recherche (REFERENS) a été créé, regroupant les champs de compétences et les emplois-types, afin de servir d'instruments de gestion à ces établissements.

REFERENS se compose de 299 emplois-types regroupés en 55 familles et 9 branches d'activité professionnelle.

L'observatoire des métiers, composé de membres désignés par le ministre, a pour mission le suivi de cette grille de lecture et les aménagements de REFERENS que l'évolution des métiers rend indispensable, notamment les besoins grandissants de qualifications liées aux nouvelles technologies de communication et audiovisuelles et ceux induits par le renforcement du pilotage des services et des établissements, de leur administration ainsi que la gestion des ressources humaines.

Ainsi, chaque établissement devrait disposer d'un outil d'aide à la décision dans tous les domaines de la gestion des ressources humaines : le recrutement, les promotions, les actions de formation continue, l'adaptation de la structure des emplois aux besoins et à l'évolution des tâches. L'appropriation de cet outil qui doit permettre une gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences par les établissements est actuellement en cours.

Une démarche identique à celle relative à la mise en place de REFERENS a été engagée dans les corps de la filière des bibliothèques, en collaboration avec le ministère de la Culture et de la communication. Elle consiste en une actualisation du répertoire intitulé « premier recensement des métiers des bibliothèques » publié en 1995 et tient compte de la spécificité des corps de bibliothèques, de leur vocation interministérielle ainsi que de la mobilité des personnels titulaires entre la fonction publique d'État et la fonction publique territoriale.

Par ailleurs, afin d'accompagner le processus de modernisation des établissements, le ministère s'est engagé dans une démarche de requalification de la structure des emplois. En particulier, dans la phase de négociation des contrats quadriennaux avec les établissements, les demandes de requalification d'emplois consécutive à une analyse prévisionnelle des dotations d'emplois délégués en appui des projets de développement de secteurs des universités sont prioritaires. Cette démarche de gestion prévisionnelle est privilégiée par l'administration centrale qui finance des actions de formation des personnels d'encadrement aux techniques de gestion prévisionnelle.

Plus globalement, le ministère en charge de l'enseignement supérieur met l'accent sur la formation continue dans le cadre de sa politique contractuelle. Afin d'aider les établissements à mener leur action, une subvention, qui représente environ 50 % du budget des services de formation des personnels, leur est allouée dans le cadre de contrats quadriennaux. Le nombre d'établissements engagés cette démarche a plus que doublé depuis 1995. Le montant de ces subventions varie de 15.250 euros par an pour les universités employant de 250 à 400 IATOSS à 54.000 euros par an pour les universités employant plus de 1.200 IATOSS. Pour les IUFM concernés (6 en 2003), la subvention est comprise entre 4.500 euros et 12.000 euros pour la moitié d'entre eux, et se traduit par le versement d'une aide spécifique non reconductible pour l'autre moitié.

Dans son rapport consacré à la gestion du système éducatif, la Cour des comptes souligne les progrès réalisés par les universités en matière de gestion du personnel. En effet, « *le recensement des fonctions, l'appréciation des tâches, la définition de politiques relatives aux carrières individuelles ou la mise en œuvre de programmes de formation constituent, plus que par le passé, des préoccupations des*

universités ». Les plus importantes d'entre elles se sont ainsi dotées de directions des ressources humaines.

Toutefois, il est rare que de véritables outils de gestion prévisionnelle soient développés. Dans les faits, on constate que les contrats quadriennaux passés avec le ministère ignorent généralement la question du recrutement et celle de la gestion prévisionnelle des personnels administratifs.

En outre, comme le note la Cour des comptes, toutes les universités ne se sont pas dotées d'une structure administrative en charge de la formation du personnel. « *Dans les établissements de petite taille, un seul agent à temps partiel est souvent employé à cette tâche* ».

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité du développement d'une véritable politique de gestion des personnels non enseignants alors que les enjeux à venir des universités exigent la constitution d'équipes gestionnaires compétentes.

C.- L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

Un effort particulier est réalisé dans le présent projet de budget en faveur des personnels IATOSS en termes de créations d'emplois, de résorption de l'emploi précaire et d'amélioration des perspectives de carrière.

1.- Les créations d'emplois prévues dans le projet de loi de finances

L'ouverture de 125 emplois d'IATOSS est prévue pour la rentrée 2004, pour un coût de 1,38 million d'euros. 250 emplois sont également prévus au titre de la résorption de l'emploi précaire. Ce qui porte l'effort sur 2003-2004 à 825 emplois créés et à 1.000 emplois créés dans le cadre de la résorption de l'emploi précaire.

Les 125 emplois créés se répartissent en :

- 86 emplois de personnels IATOSS dans les établissements d'enseignement supérieur, pour un montant de 0,76 million d'euros ;
- 17 emplois pour les personnels de bibliothèque (0,13 million d'euros) ;
- 8 emplois de personnels non enseignants à l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) (0,19 million d'euros) ;
- 6 emplois d'ingénieurs à l'établissement public du campus de Jussieu.

Les créations d'emplois les plus importantes concernent les personnels techniques. Sont ainsi créés des emplois d'ingénieur d'études de 2^{ème} classe (28, dont 3 à Jussieu), de technicien de recherche et de formation de classe normale de l'éducation nationale (16 dont 2 à l'INHA), d'ingénieur de recherche de 2^{ème} classe (11, dont 3 à Jussieu) et d'assistant ingénieur (19).

Sont également bénéficiaires, mais dans une moindre mesure, les personnels administratifs avec notamment la création de 13 emplois de secrétaires d'administration scolaire et universitaire.

En ce qui concerne les personnels de bibliothèques, les 17 emplois créés se répartissent de la manière suivante : 4 bibliothécaires, 9 bibliothécaires adjoints spécialisés de 2^{ème} classe, 3 assistants de bibliothèque de classe normale et 1 conservateur de 2^{ème} classe des bibliothèques.

Ainsi, la création d'emplois IATOSS prend acte de la technicité accrue et de la diversification des métiers des personnels non enseignants dans l'enseignement supérieur. En effet, les 125 emplois créés se décomposent en 79 emplois de catégorie A (63 %), 41 de catégorie B (33 %) et 5 de catégorie C (1 %). Ces emplois nouveaux permettront d'accompagner la modernisation des établissements et l'accroissement des surfaces universitaires, notamment les nouvelles surfaces de bibliothèques et de recherche. Ils contribueront également à améliorer l'environnement dans lequel évoluent les étudiants ainsi que la qualité du service public qui leur est rendu (accroissement des horaires d'ouverture des bibliothèques, qualité de l'accueil, etc...). Ils favoriseront la professionnalisation des formations et la qualité des activités de recherche.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la résorption de l'emploi précaire (loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001) dans les établissements d'enseignement supérieur, 250 emplois sont inscrits au budget de l'enseignement supérieur. Parmi ces emplois, 85 concernent des adjoints administratifs des services déconcentrés, 75 des adjoints techniques de recherche et de formation, 35 des ingénieurs d'étude, 30 des techniciens de recherche et de formation, 15 des secrétaires d'administration scolaire et universitaire et 10 des assistants ingénieurs.

L'ensemble de ces mesures se traduisent par une progression des crédits affectés aux personnels IATOSS, comme le montre le tableau suivant :

DÉPENSES DE PERSONNELS IATOSS

		Crédits <i>(en millions d'euros)</i>		Emplois	
		2003	2004	2003	2004
31-05	Rémunération personnels non enseignants	1.146,97	1.161,90	54.539	54.534
31-06	Indemnités	116,43	123,20		
33-90	Cotisations sociales –part de l'Etat	157,71	159,98		
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	20,76	21,22		
Total chapitres de personnel		1.443,62	1.468,05	54.539	54.534
36-11	Subventions aux établissements d'enseignement supérieur	75,01	76,32	3.544	3.798
36-14	Subventions aux établissements des œuvres universitaires et scolaires	98,55	100,62	2.854	2.881
Total chapitres de fonctionnement		173,56	176,93	6.398	6.679
Total général		1.617,18	1.644,99	60.937	61.213
<i>Variation entre 2003 et 2004 (en %)</i>		+ 1,72		+ 0,5	

Source : ministère de l'Education nationale.

2.- Les mesures d'amélioration de la situation des personnels

Les mesures prévues dans le présent projet de loi de finances s'inscrivent dans une réflexion plus large sur l'évolution des métiers, qui se traduit par une série de modifications statutaires.

a) Les mesures statutaires

S'agissant des statuts relatifs aux corps des personnels non enseignants, un certain nombre de modifications ont été apportées ces dernières années pour les ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation (ITARF), les personnels administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (ATOSS) et les personnels des bibliothèques.

– Les ITARF

Les dispositions statutaires des ingénieurs et personnels techniques et administratifs de recherche et de formation (ITARF) ont été modifiées par le décret n° 2002-133 du 1^{er} février 2002. Pour les ingénieurs de recherche, le pyramidage de la hors classe est porté à 8 % du nombre total des emplois du corps, contre 5 % précédemment. Pour les ingénieurs de recherche, les ingénieurs d'études et les assistants ingénieurs, les contingents réservés à la promotion interne sont augmentés et les conditions de cette promotion assouplies. Enfin, un grade provisoire d'adjoint technique de recherche et de formation doté de l'échelle 4 est créé, afin de permettre l'intégration des adjoints administratifs de recherche et de formation de l'échelle 4 dans le corps des adjoints techniques de recherche et de formation. Cette mesure est mise en œuvre dans le cadre de l'opération de simplification du nombre de corps gérés dans la section de l'Enseignement supérieur, dont l'objectif est de supprimer les corps administratifs de recherche et de formation et d'offrir aux titulaires des corps concernés un droit d'opter pour les corps administratifs équivalents de l'administration scolaire et universitaire ou les corps techniques équivalents de recherche et de formation. S'agissant des corps administratifs de recherche et de formation, le ministère s'est engagé, depuis 1999, dans une démarche de réduction du nombre de corps gérés. Ainsi, la loi de finances pour 2003 a autorisé la transformation de 606 emplois de personnels administratifs de recherche et de formation en 489 emplois de personnels techniques de recherche et de formation et 117 emplois de personnes d'administration scolaire et universitaire. Au titre du projet de loi de finances, il est proposé de poursuivre ce mouvement et de l'étendre aux emplois gagés. Ce dispositif devrait s'achever en 2005.

Par ailleurs, la déconcentration de la gestion des personnels ITARF devrait se poursuivre. Cette déconcentration s'opère à deux niveaux : celui des établissements d'enseignement supérieur pour les actes de gestion individuelle de l'ensemble des personnels et au niveau des services académiques pour certains actes de gestion collective. Ce processus devrait être approfondi avec la délégation aux directeurs d'établissements publics à caractère administratif des actes de gestion individuelle des personnels de recherche et de formation.

– Les ATOSS

Tout d’abord, dans une logique d’amélioration et de rénovation de l’encadrement administratif supérieur, les dispositions statutaires applicables aux emplois fonctionnels de secrétaire général d’académie, de secrétaire général d’établissement public d’enseignement supérieur, de secrétaire général d’administration scolaire et universitaire et de directeurs de CROUS ont été modifiées et harmonisées.

Ensuite, pour les agents administratifs des services déconcentrés, des recrutements exceptionnels dans les corps d’adjoint administratif d’administration centrale et d’adjoint administratif des services déconcentrés ont été organisés selon un plan triennal au titre des années 2000, 2001 et 2002. Cette mesure, dont l’objectif est d’améliorer les perspectives de carrière des personnels de catégorie C, a permis à 7.200 agents administratifs d’accéder aux corps d’adjoints administratifs. Le décret n° 2003-749 du 1^{er} août 2003 a prolongé ce dispositif pour cette année, afin d’aboutir à un effectif d’agents administratifs égal à 15 % des effectifs de la catégorie C administrative.

– Les personnels de bibliothèques

Un corps d’assistants des bibliothèques a été créé par fusion des corps d’inspecteurs de magasinage et de bibliothécaires adjoints.

Par ailleurs, en 2003, le dispositif de promotion des assistants de bibliothèque dans le corps des bibliothécaires adjoints spécialisés a été étendu à l’ensemble des assistants de bibliothèque.

En matière de déconcentration, seule la gestion individuelle de l’ensemble des personnels des bibliothèques a été déconcentrée à l’échelon des établissements d’enseignement supérieur. En effet, l’insuffisance au niveau local des effectifs d’agents titulaires des corps concernés ne permet pas la création de la commission nécessaire à la déconcentration de la gestion collective de ces personnels. La déconcentration du recrutement dans le corps des magasiniers spécialisés des bibliothèques au niveau des présidents et directeurs d’établissement public est à l’étude.

– Les infirmiers de l’Éducation nationale

Le décret n° 2003-695 du 28 juillet 2003 tire les conséquences de la revalorisation de la carrière des infirmiers de la fonction publique hospitalière sur celle des infirmiers de l’État, en procédant à une refonte de leur statut.

La réforme du corps des infirmiers de l’État devrait permettre une accélération du déroulement de carrière de ces personnels, notamment grâce à la réduction des durées d’échelon du premier grade, à la fusion des deux grades d’avancement et à l’amélioration du pyramidage de ce corps. La première année d’application de cette réforme s’est traduite par une mesure de 2,1 millions d’euros.

Ainsi, un certain nombre de mesures réglementaires ont été prises afin de revaloriser les fonctions et emplois occupés par les personnels IATOSS. Il s'agit, en effet, de motiver des personnels parfois découragés par le manque de perspective de carrière et d'adapter les qualifications des personnels aux besoins de plus en plus exigeants des établissements d'enseignement supérieur.

b) Les mesures d'amélioration des perspectives de carrière contenues dans le projet de loi de finances

Le présent projet de budget contient des dispositions importantes afin d'améliorer les perspectives de carrière des personnels IATOSS.

Ainsi, est prévue la requalification des emplois administratifs et techniques avec la création de 204 emplois de catégorie A et de 21 emplois de catégorie B, parallèlement à la suppression de 300 emplois de catégorie C.

Cette mesure s'inscrit dans la continuité de la démarche entreprise en loi de finances pour 2003 qui prévoyait la création de 625 emplois de catégorie A, 75 emplois de catégorie B et la suppression de 1.000 emplois de catégorie C. Il s'agit de remédier au sous-encadrement des services administratifs et d'accompagner les efforts engagés par les établissements confrontés au développement de nouvelles missions (nouvelles technologies de l'information et de la communication, développement des services d'activités industrielles et commerciales) et à la modernisation de leur fonctionnement (gestion budgétaire et comptables, marchés publics). Ces missions requièrent en effet des personnels de catégorie A et B en nombre suffisant.

Les principales mesures d'amélioration des rémunérations et des perspectives de carrière des personnels IATOSS sont les suivantes :

– poursuite de l'intégration des corps de la branche administration de recherche et de formation (ARF) soit dans les corps ingénieurs et techniques (ITRF), soit dans les corps de l'administration scolaire et universitaire (ASU) portant sur 109 emplois, 547 emplois non budgétaires gagés sur subvention de l'État et 111 emplois non budgétaires non gagés sur subvention de l'État pour un coût de 300.674 euros ;

– transformation d'emplois d'infirmières dans le cadre de la mise en œuvre du décret du 28 juillet 2003 relatif à la réforme du corps des infirmiers de l'État (136.500 euros) ;

– transformation de 5 emplois de secrétaire général d'établissements publics d'enseignement supérieur de groupe II en groupe I (32.600 euros) ;

– transformation de 11 emplois de conseiller d'administration scolaire et universitaire en emplois de secrétaire général d'administration scolaire et universitaire (164.000 euros) ;

– amélioration du régime indemnitaire des personnels administratifs des établissements d'enseignement supérieur (745.305 euros) et des personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires (840.337 euros) ; cette mesure a pour objet de combler une partie de l'écart qui sépare les régimes indemnitaires de l'éducation nationale de ceux des autres ministères.

Votre Rapporteur spécial souligne la nécessité de la poursuite de l'effort en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière. Il s'agit en effet de motiver des personnels parfois découragés mais également d'adapter les qualifications des personnels aux besoins de plus en plus exigeants des établissements d'enseignement supérieur, en particulier dans la perspective de la mise en place de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de la plus grande autonomie accordée aux universités. Toutefois, votre Rapporteur spécial insiste sur le fait que l'amélioration de la qualification des personnels non enseignants ne doit pas être réalisée de manière systématique au détriment des postes de catégorie C. En effet, de nombreux postes de catégorie C, comme ceux de magasiniers des bibliothèques ou d'agents-adjoints qui assurent les inscriptions pédagogiques, sont indispensables au bon fonctionnement du service public de l'enseignement supérieur.

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 universités à la gestion de leur patrimoine pourrait être accrue dans l'avenir. En effet, dans le cadre des réflexions menées actuellement sur l'autonomie des universités, un transfert de compétences vers les universités est envisageable.

Ce transfert de compétences devrait néanmoins faire l'objet d'un certain nombre de précautions. En effet, la mise en œuvre du plan U3M a révélé plusieurs dysfonctionnements qui pourraient, s'il n'y était mis un terme, compromettre la réalisation du plan. Ainsi, dans son rapport sur la gestion du système éducatif, la Cour des comptes souligne les difficultés rencontrées par les différents intervenants dans la conduite des programmes d'investissement en raison, d'une part, de l'insuffisance de leur capacité d'expertise et, d'autre part, de la complexité et de la

lenteur du traitement administratif. Par ailleurs, une connaissance précise du patrimoine universitaire apparaît comme un préalable indispensable.

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 des autorisations de programme relatives aux volets enseignement supérieur et recherche des CPER (article 10 et 50 des chapitres 56-10 et 66-73) diminue de 109,5 millions d'euros pour s'établir à 253,89 millions d'euros. L'écart par rapport au montant de l'annuité du contrat de plan (312 millions d'euros) est censé être compensé par les autorisations de programme mises en réserve en 2003, qui devraient être intégralement reportées sur 2004. Malgré cette baisse, plus de 73 % des autorisations de programme prévues dans le cadre des CPER auront été ouvertes en 2004, ce qui représente une avance de deux points sur le rythme d'ouverture linéaire. A cet égard, votre Rapporteur spécial tient à rappeler la nécessité pour l'Etat d'honorer ses engagements et de permettre à ses partenaires de mener leurs actions.

Le tableau suivant détaille les autorisations de programme ouvertes depuis 2000 :

ÉVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT POUR LES CONSTRUCTIONS UNIVERSITAIRES

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Investissements exécutés par l'État (chapitre 56-10, article 10)	106,71	125,46	173,93	158,72	80,98
Investissements exécutés par l'État (chapitre 56-10, article 50)	–	–	25,15	25,15	25,15
Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 10)	195,90	188,12	143,99	159,00	121,48
Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 50)	–	–	20,58	20,58	26,28
TOTAL	302,61	313,58	363,65	363,45	253,89

Source : bleus budgétaires.

Si les trois premières années ont été avant tout des années de lancement des projets, l'année 2004 devrait permettre la poursuite mais également l'achèvement de certains chantiers. Il s'agit notamment de la rénovation du centre Pierre Mendès-France de l'université de Paris I et du site Malesherbes de Paris IV, de la construction de locaux pour l'accueil des formations STAPS de l'université de Paris XII ou encore de la réhabilitation du centre d'Assas de l'université de Paris II. Parmi les opérations universitaires en cours, la priorité est accordée à la création du pôle universitaire de

la ZAC Rive gauche afin de permettre la réorganisation de l'université Paris VII-Denis Diderot et l'installation rapide des étudiants, enseignants chercheurs et personnels rendue nécessaire par les opérations de désamiantage et de mise en sécurité du site de Jussieu. Les chantiers dont la livraison devrait intervenir en 2006 concernent le site Poliveau de Paris III, le site des Saints Pères de Paris V, le pôle Dauphine-entreprises de Paris IX et le logement étudiants (3.000 nouveaux logements en Ile-de-France et rénovation de la Cité universitaire internationale).

Est également prise en charge la phase de travaux des opérations inscrites aux CPER de différentes régions. Il s'agit notamment de l'extension et la restructuration du campus St Jérôme à Marseille, de la construction de locaux neufs pour l'UFR STAPS de l'université d'Aix-Marseille II, ou encore de la construction du centre interuniversitaire de productions multimédia de Strasbourg.

b) La gestion des crédits de paiements

Les crédits de paiement inscrits sur les chapitres 5610 et 6673 sont en forte augmentation par rapport à 2003. En effet, ils progressent de 37,55 millions d'euros, ce qui représente une hausse de près de 50 %, pour atteindre 113,95 millions d'euros. En outre, les crédits de paiement du chapitre 56-10 se verront abondés de reports d'un montant évalué à 57 millions d'euros et ceux du chapitre 66-73 de 11,9 millions d'euros. Ainsi, les crédits disponibles en 2004 devraient s'élever à près de 183 millions d'euros

L'accent mis cette année sur la progression des crédits de paiement a pour objet de répondre à l'accélération du rythme d'avancement des travaux de construction, 2004 devant être une année de lancement ou de montée en puissance des travaux pour de nombreux projets. En effet, le plan U3M s'est caractérisé jusqu'à présent par un démarrage tardif résultant d'une expertise insuffisante dans la sélection des projets, des contraintes de passation des marchés publics et de l'augmentation des coûts de la construction qui a entraîné la multiplication d'appels d'offres infructueux, mais également de la lenteur des décisions administratives.

Aussi, le ministère a engagé des actions pour améliorer la délégation des crédits de construction. La 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 :

- 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.

En outre, 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 ont été réduits.

Les enveloppes de crédits ont ainsi pu être notifiées aux préfets aux mois de décembre 2001 et janvier 2003, ce qui a permis aux conférences administratives régionales de se prononcer sur la répartition des moyens en début d'année.

La montée en puissance des projets inscrits dans les contrats de plan et les mesures de simplification de gestion devraient permettre de mettre un terme aux montants importants de reports qui ont caractérisé en autorisations de programme et en crédits de paiement les trois premières années d'exécution des CPER, ainsi qu'à la sous-consommation chronique des crédits des chapitres 5610 et 6673.

L'effort consenti en faveur des crédits de paiement devrait permettre d'apporter une première réponse au retard constaté par les universités dans le versement des crédits de paiement relatifs aux CPER, si toutefois ces derniers ne font pas l'objet d'une annulation dans le cadre de la maîtrise des dépenses publiques. Votre Rapporteur spécial s'inquiète des difficultés de l'Etat à honorer ses engagements, qui ont pour conséquence d'assécher les trésoreries des universités qui en disposent et de mettre en difficulté les autres. En effet, les universités sont trop souvent amenées à devoir faire une avance de trésorerie à l'Etat.

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. 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.

En 2003, 5 nouvelles bibliothèques, représentant une surface totale de 19.086 m², ont été mises en service. Il s'agit notamment de la première tranche de la bibliothèque de l'université de Toulouse II-Le Mirail (7.000 m²) et de la bibliothèque du campus II de Caen (6.836 m²). En 2004, 7 chantiers devraient être achevés (18.000 m² de superficie), dont celui de la bibliothèque de l'université de Versailles-

Saint-Quentin. Par conséquent, la surface disponible devrait atteindre 960.000 m² fin 2004, ce qui représente 0,67 m² par étudiant.

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	2003
Construction (chapitres 56-10 et 66-73)	23,61	39,23	8,02	11,35

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les éléments de programmation pour 2004 n'étant pas encore disponibles, 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 projet de loi de finances pour 2004, la subvention d'équipement allouée à la recherche universitaire est stable en autorisations de programme (348,13 millions d'euros) et progresse de 328,74 millions d'euros à 338,32 millions d'euros en crédits de paiement (+ 2,9 %). Les mesures nouvelles 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 2004 avec les établissements des régions Basse et Haute Normandie, Picardie, Bretagne, Pays de Loire, Centre, Poitou-Charentes, Limousin, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Auvergne, Corse, Provence-Alpes-Côte d'Azur et les cinq écoles françaises à l'étranger.

Les crédits de maintenance des laboratoires se voient dotés, comme en 2003, de 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

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). Les opérations concernant le secteur 1, qui comprend huit barres, se sont achevées cette année. L'opération portant sur l'ensemble du secteur ouest est en cours : l'entrée en chantier de désamiantage a eu lieu pour trois barres des secteurs 3 et 4, elle devrait intervenir pour trois barres du secteur 2 en décembre prochain et pour sept barres du secteur ouest en 2004.

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.

La difficulté principale de l'opération de désamiantage de Jussieu réside dans la nécessité de conduire celle-ci le plus rapidement possible tout en limitant les impacts négatifs sur la vie universitaire. Les solutions de relogement temporaire ou définitif conditionnent fortement le rythme de l'opération. L'objectif de mise en chantier de huit barres par an implique de disposer d'une surface de 64.000 m² utiles ou 90.000 m² SHON (surface hors œuvre nette).

– *Les opérations de relogement*

Un certain nombre de locaux « tiroirs » ont déjà permis d'assurer le relogement temporaire des activités universitaires : des locaux industrialisés construits sur site (11.700 m² SHON) et des locaux loués hors du campus (32.200 m² SHON).

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

Les travaux engagés à Ivry-sur-Seine devraient s'achever en novembre 2003, permettant ainsi de disposer d'un bâtiment supplémentaire.

– *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} cycles 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 a réalisé les travaux de mise aux normes des locaux transitoires destinés au campus de Jussieu (18.000 m² SHON).

Cette opération, décidée en juillet 2001, vient de s'achever. Elle permet 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. Les transferts des laboratoires ont commencé en avril 2003.

– *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 travaux de construction se dérouleront au cours de l'année 2004 pour une livraison prévue pour la rentrée 2005.

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 2009, compte-tenu des délais des 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. Le budget total des opérations de désamiantage et de mise en sécurité de Jussieu est passé de 590 millions d'euros à 704,6 millions d'euros en 2001. Le détail des financements par opération figure dans le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

Travaux du Gril	344,6
Travaux des barres de Cassan	1,1
Travaux de la Tour centrale	22,7
Travaux d'accompagnement du chantier	10,3
Réinstallations provisoires	12,9
Relogement	297,8
Déménagements	15,2
Total	704,6

Source : ministère de l'Éducation nationale.

– Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2004

Un effort particulier, qui correspond à la montée en puissance du programme, est réalisé en faveur des opérations de désamiantage et de mise en sécurité du campus de Jussieu.

En effet, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit d'affecter 117 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires (soit près de 111 millions de plus qu'en 2003), ce qui porte la contribution du ministère de l'Éducation nationale à 455,95 millions d'euros depuis le début des travaux.

De même, 108 millions d'euros de crédits de paiement (contre 3 millions en 2003) s'ajouteront en 2004 aux contributions antérieures.

L'objectif est de permettre l'accélération du chantier du campus de Jussieu où les travaux de désamiantage du secteur ouest ont commencé et où la construction du nouveau bâtiment de 16.000 mètres carrés débute cet automne.

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. À 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	2003 (budget prévisionnel)
Dépenses de personnel	1,56	1,54	1,97	2,24
Dépenses de fonctionnement	0,39	0,55	0,76	0,52
Investissement	0,10	0,10	0,10	0,07

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Au 31 décembre 2002, l'EPCJ comptait 34 agents, dont 7 ingénieurs et 12 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. La création de 6 emplois supplémentaires est prévue dans le projet de loi de finances pour 2004 pour un montant de 0,3 million d'euros. La progression des dépenses de fonctionnement pour 2002 s'explique essentiellement par la prise en compte des dotations aux amortissements qui n'avaient pas été comptabilisées jusque là. 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 2003, cette enveloppe s'est élevée à 7,62 millions d'euros.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004, il est demandé d'ouvrir 34 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. Votre Rapporteur spécial rappelle que s'ajoute à ces crédits sur l'article 40 du chapitre 66-72 une mesure relative à la mise en sécurité du campus de Jussieu d'un montant de 117 millions d'euros en autorisations de programme et de 108 millions d'euros en crédits de paiement.

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 2003, 52 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 2003 à 123,6 millions d'euros. Rapportée aux 18 millions de mètres carrés du patrimoine immobilier universitaire, cette enveloppe représente environ 6,86 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.

Dans le présent projet de loi de finances sont prévues des dotations de 134 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement pour les travaux de maintenance dans les établissements d'enseignement supérieur et de 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement pour la maintenance des laboratoires de recherche.

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
2004	134,00	19,82	153,82
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

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.

L'État a engagé avec l'établissement un processus de contractualisation englobant l'ensemble de ses activités. Le contrat, qui devait initialement être conclu en mars 2003, devrait être signé en février 2004.

Par ailleurs, une restructuration globale du Muséum est en cours. Conformément à ses nouveaux statuts d'octobre 2001, le Muséum a mis en place 7 départements et 5 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.

Cette restructuration s'accompagne de la mise en œuvre d'un programme de rénovation immobilière. 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 justifie l'inscription, sur le chapitre 66-73, de 10,9 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances, ce qui correspond à la reconduction des dotations votées pour 2003.

b) Le musée du Quai Branly

L'ouverture de ce nouveau musée, prévue pour janvier 2006, 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.

En 2002, la construction du musée est entrée dans une phase opérationnelle. Il a été procédé aux travaux de gros oeuvres sur l'infrastructure, à la désignation des entreprises chargées de la réalisation du mobilier muséographique, à la poursuite du chantier des collections et au lancement des programmes multimédias. En 2003, l'établissement public a pour mission de poursuivre la construction du musée et de préparer ses conditions d'exploitation et son aménagement intérieur. Il a également en charge les chantiers des collections, de la médiathèque et du multimédia ainsi que la politique d'acquisition des œuvres d'art. Il doit en outre promouvoir 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.

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation importante (+ 3,6 millions d'euros) de la subvention de fonctionnement attribuée à l'établissement public, qui atteint 9,2 millions d'euros. Cette hausse s'inscrit dans la perspective de la livraison, en 2004, de certains bâtiments de l'administration et de la médiathèque.

S'agissant des investissements, le projet de loi de finances pour 2004 comporte une dotation de 2,89 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 66-73, correspondant au solde des autorisations de programme prévues pour la construction du musée. Par ailleurs, 12,27 millions d'euros de crédits de paiement complètent la dotation de l'établissement.

CHAPITRE III

L'ETAT DOIT DEMEURER LE GARANT DU CARACTERE NATIONAL DU SERVICE PUBLIC DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE SON ACCESSIBILITE

Dans le cadre de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et dans la perspective d'une autonomie accrue des universités, l'État est appelé à jouer un rôle essentiel pour garantir le caractère national du service public de l'enseignement supérieur et son accessibilité à tous.

I.- UN SERVICE PUBLIC D'INTERET NATIONAL

Le caractère national du service public de l'enseignement supérieur suppose que l'État assume ses responsabilités en matière de définition des diplômes nationaux et de gestion des personnels enseignants.

A.- LA DEFINITION DES DIPLOMES NATIONAUX

La dimension de plus en plus internationale de la recherche scientifique, la nécessaire émulation entre établissements et enseignants par delà les frontières et la valorisation des diplômes sur le marché européen constituent autant de données déterminantes pour l'évolution de l'enseignement supérieur. Les responsables français ont pris la mesure de ces enjeux puisque, dès 1999, des initiatives ont été lancées pour aboutir à la publication du décret du 8 avril 2002 portant application au système français de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Alors que la mise en place de cet espace entraîne de profonds bouleversements en matière d'organisation des formations de l'enseignement supérieur et que l'autonomie des universités est appelée à être renforcée, l'État doit conserver son rôle dans la définition des diplômes nationaux.

1.- L'espace européen de l'enseignement supérieur

Le développement de l'espace européen de l'enseignement supérieur se traduit certes par les programmes d'échanges mais surtout par l'harmonisation des cursus universitaires au niveau européen.

a) Les programmes européens d'échange

- La nouvelle phase des programmes

Plus de 17.000 étudiants français partent étudier, chaque année, pendant un ou deux semestres, dans une trentaine de pays européens partenaires.

Au niveau communautaire, les programmes d'échanges portent sur la formation professionnelle (LEONARDO DA VINCI), l'enseignement supérieur (volet

ERASMUS du programme SOCRATES) et le soutien au développement de l'enseignement supérieur des pays d'Europe centrale et orientale (TEMPUS).

Dans le domaine de l'éducation, le programme SOCRATES est entré dans une deuxième phase à la suite d'une décision du 6 décembre 1999. Mis en œuvre pour une période de 7 ans, du 1^{er} janvier 2000 au 31 décembre 2006, ce programme bénéficiera d'un budget total de 1,55 milliard d'euros. Les pays participant sont les quinze États membres de l'Union européenne, les États parties à l'accord sur l'Espace économique européen, les pays associés de l'Europe centrale et orientale et, enfin, Chypre et Malte.

ERASMUS, chapitre du programme SOCRATES consacré à l'enseignement supérieur, a pour objectif d'assurer le développement de la mobilité des étudiants et de la coopération européenne entre les établissements d'enseignement supérieur. Le passage à la deuxième phase du programme n'a pas apporté de différences significatives à la partie consacrée à l'enseignement supérieur.

Il dispose de plus de la moitié du volume des financements SOCRATES et connaît un succès croissant : dès 1995-1996, plus de 300 établissements d'enseignement supérieur français y ont participé, parmi lesquels toutes les universités.

Ce programme comprend deux actions : l'action 1, d'une part, qui implique les établissements d'enseignement supérieur en tant qu'institutions et vise à développer entre eux la coopération transnationale ; l'action 2, d'autre part, qui concerne les étudiants eux-mêmes et vise à favoriser leur mobilité.

Dans le cadre de l'action 1, la pratique du « contrat institutionnel » passé entre les établissements participants et la Commission européenne et couvrant l'ensemble des activités susceptibles de recevoir une aide communautaire (à l'exception des « réseaux thématiques »), s'est imposée. L'instauration de ce contrat, conclu pour une durée maximale de trois ans, vise à inciter les établissements d'enseignement supérieur à définir plus rigoureusement leur politique de relations internationales. Pour l'année universitaire 2001-2002, dernière donnée fournie par le ministère, le nombre de contrats passés entre la Commission européenne et les établissements français (un même contrat regroupant dans certains cas plusieurs établissements) était de 333, pour un volume financier moyen par contrat de 10.114 euros.

L'action 1 prévoit également une aide à l'organisation, entre établissements d'enseignement supérieur, de « réseaux thématiques », fondés sur une coopération pouvant impliquer les associations universitaires et visant à l'organisation de forums centrés sur la dimension européenne. Une trentaine de « réseaux thématiques » existe actuellement.

Dans le cadre de l'action 2, la Commission européenne alloue à chaque État membre un montant destiné à être réparti par allocations entre les étudiants candidats

à la mobilité. Pour 2001-2002, le montant disponible pour la France s'élève à 15 millions d'euros.

Le bénéficiaire d'une allocation ERASMUS implique la pleine reconnaissance par l'université d'origine de la période d'étude effectuée dans un établissement d'un autre pays de l'Union. Les étudiants ERASMUS sont dispensés des frais de scolarité dans leur établissement d'accueil. Les principaux pays de destination des étudiants français ERASMUS sont le Royaume-Uni (31 %), l'Espagne (20 %) et l'Allemagne (16 %).

Le montant moyen de l'allocation mensuelle octroyée aux étudiants français ERASMUS est de l'ordre de 130 euros. En 2002, le ministère de l'Éducation nationale a complété l'aide communautaire en allouant aux étudiants concernés une somme supplémentaire de 4,57 millions d'euros.

- La gestion des programmes européens

Pour assurer la gestion des programmes communautaires dans le domaine de l'éducation et de la formation professionnelle, un groupement d'intérêt public dénommé « Agence SOCRATES/LEONARDO DA VINCI » a été créé par un arrêté du 21 août 2000, pour une durée de 7 ans. Il associe les ministères des Affaires sociales et du travail et de l'Éducation nationale, des établissements placés sous leur tutelle (CNOUS, Agence de mutualisation des universités, etc.), ainsi que l'Association française des chambres de commerce et d'industrie et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes.

Ce groupement a pour mission de gérer efficacement les deux nouveaux programmes européens, sachant que le volume global d'activité transféré du niveau communautaire au niveau national augmente de plus de 60 % et que la responsabilité financière des États membres est accrue à proportion. Il est également chargé de mettre en réseau les systèmes d'éducation et de formation existants et de mettre en commun les ressources et la gestion des fonds nécessaires à la réalisation de ses missions. Il doit, en outre, veiller à l'articulation et à la cohérence de ces programmes avec la politique nationale de l'éducation, de la formation et de l'emploi.

b) L'harmonisation des cursus universitaires au niveau européen

À l'occasion des conférences de la Sorbonne (1998), de Bologne (1999) et de Prague (2000), les orientations pour construire un espace européen de l'enseignement supérieur ont été définies. La conférence de Prague des 18 et 19 mai 2001 a permis aux ministres européens en charge de l'enseignement supérieur d'élargir le processus à tous les acteurs de l'espace européen de l'enseignement supérieur et de rappeler le caractère de « bien public » qui s'attache à l'éducation et à la formation.

Le sommet de Berlin des 18 et 19 septembre derniers a renforcé la dynamique commune, lancée par les quatre pays précurseurs (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France), visant à faire du continent européen un vaste espace favorisant la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs et à rendre cet espace lisible et attractif à l'échelle internationale. Ainsi, des objectifs intermédiaires

ont été fixés pour 2005 afin de permettre l'achèvement de l'espace européen en 2010. En outre, il a été rappelé que le modèle européen d'enseignement supérieur est fondé sur la notion de bien public, relevant de la responsabilité publique. Enfin, l'accent a été mis sur la nécessité de créer des liens forts entre les espaces européens de l'enseignement supérieur et de la recherche et de promouvoir les niveaux doctoral et post-doctoral.

L'objectif poursuivi est d'améliorer la lisibilité des diplômes, de favoriser la mobilité et l'insertion professionnelle des étudiants, sans pour autant uniformiser les contenus ni les durées des dispositifs de formation. Il s'agit de parvenir à une architecture commune de référence pour les formations, fondée sur deux cursus : le cursus pré-licence, d'une durée moyenne de trois ans, comprenant des formations à vocation professionnelle et le cursus post-licence conduisant au master et au doctorat. Cette architecture est complétée par l'instauration d'un système de crédits, une année valant 60 crédits.

- *Le système « LMD »*

Le système européen « licence-master-doctorat » (LMD) organise les diplômes autour des niveaux bac + 3, bac + 5 et bac + 8. Cette réforme devrait modifier en profondeur les parcours de formation.

Cette même référence est offerte aux universités et aux grandes écoles, ce qui, tout en préservant l'identité de chacune des composantes du système français d'enseignement supérieur, accroît sa lisibilité, favorise le développement des coopérations entre universités et écoles, ouvre de nouvelles perspectives de mobilité et d'insertion aux étudiants français et augmente pour les étudiants étrangers l'attractivité des établissements, des formations et des diplômes français.

- *Le système européen de crédits*

Le système européen de crédits, dit « système ECTS », vise à organiser les formations supérieures sous forme de modules ou d'unités d'enseignement définis au niveau européen. 60 crédits correspondent dans chaque pays à une année de formation validée par l'étudiant.

L'organisation en crédits permet de valider facilement dans le pays d'origine toute période d'études effectuée avec succès par un étudiant dans un autre pays européen. De ce point de vue, il s'agit d'une mesure structurelle profonde favorisant la mobilité des étudiants. C'est pourquoi, les ministres européens chargés de l'enseignement supérieur, réunis à Prague, ont retenu la généralisation du système des crédits comme leur priorité.

Le système des crédits, outre son intérêt international, offre le double avantage d'accroître l'adaptabilité des formations supérieures et de faciliter la validation de tous les acquis. Dès lors que les formations seraient organisées sous forme de modules ou d'unités, il deviendrait plus facile de raisonner en termes de parcours de formation différenciés plutôt qu'en termes de cursus préétablis. Ainsi serait-il possible d'envisager une offre de formation plus adaptée aux besoins ainsi

qu'aux besoins de la formation initiale et continue. En effet, le système des crédits facilite non seulement la validation d'études effectuées en France ou à l'étranger mais également la validation des acquis de l'expérience professionnelle ou sociale.

- Une mise en œuvre progressive

Le système dit du « LMD » va être progressivement en place par les universités françaises d'ici 2006. Dans le cadre de la négociation de la dernière vague de contrats quadriennaux, une vingtaine d'universités se sont engagées à programmer leur passage au système « LMD ». Les premières expérimentations ont commencé en octobre 2002.

Trois universités du nord de la France (Artois, Lille-II, et Valenciennes) ont ainsi mis en place une partie de leur nouvelle offre « master ». L'université de Lille-II tire un premier bilan positif de cette expérience dans la mesure où davantage d'étudiants étrangers, attirés par la « lisibilité » du titre de master, ont été accueillis et où les relations avec les universités voisines, soucieuses d'obtenir un quota suffisant d'enseignants pour ouvrir des masters, ont été développées. Mais surtout, cette réforme a contraint l'université à définir ses points forts et ses points faibles. En revanche, la coopération avec les autres universités européennes, les entreprises et les collectivités locales n'a pas encore connu le développement escompté.

Douze nouvelles universités basculent leur formation à la rentrée 2003. Il s'agit de Bordeaux-I et II, Chambéry, Dijon, Grenoble-I, Lyon-I, II et III, Saint-Etienne, Perpignan et Toulouse-I et II. Une quarantaine d'établissements supplémentaires devraient être concernés à la rentrée 2004. Les universités d'Ile-de-France, qui représentent un cinquième des étudiants français, ont prévu de passer au système LMD en 2005, certains établissements plus avancés escomptant néanmoins un basculement en 2004.

2.- La définition de l'offre de formation

Alors que de profonds bouleversements sont entraînés par la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur et qu'une plus grande autonomie pourrait être conférée aux universités, l'État doit conserver son rôle en matière de définition des diplômes nationaux.

Le monopole, exercé par l'État, de la collation des grades et des titres universitaires est une des caractéristiques majeures du système universitaire français. L'existence de diplômes nationaux qui confèrent les mêmes droits à leurs titulaires, quel que soit l'établissement qui a dispensé la formation et contrôlé ses résultats, est tout aussi spécifique de notre organisation nationale. En vertu de ces deux principes complémentaires, seuls les établissements habilités par le ministre de l'Éducation nationale sont autorisés à délivrer les diplômes qui confèrent les titres et grades dont la liste est établie par décret. Pour chacun de ces diplômes nationaux, un arrêté fixe le cadre permettant aux établissements de prétendre à l'habilitation.

Certes, il existe des diplômes d'établissement, délivrés sans habilitation et dont la liberté d'organisation est totale, mais ils ne présentent pas le même attrait pour les étudiants.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité pour l'État de conserver son rôle de définition des diplômes nationaux.

S'agissant de la mise en œuvre du système « LMD », il convient de rappeler que le processus de basculement fait l'objet d'une expertise et d'une habilitation par des commissions d'évaluation. La procédure d'habilitation consiste en une expertise scientifique effectuée master par master, suivie d'un examen global de l'offre de formation de l'université en termes d'architecture, qui prend appui sur les critères d'évaluation communiqués aux établissements (lisibilité de l'offre, adossement à la recherche des grands domaines scientifiques proposés par l'université, cohérence régionale et nationale. Cet examen prend en compte les problématiques des bassins de formation, les questions relatives aux co-habilitations ou aux relations contractuelles et pédagogiques des établissements entre eux.

Pour les établissements habilités à délivrer le diplôme d'ingénieur et les écoles supérieures de commerce et de gestion, l'évaluation est menée conjointement par la mission scientifique, technique et pédagogique et des commissions d'évaluations spécifiques.

A l'issue de l'évaluation, les commissions proposent aux ministres la liste des masters et de leurs spécialités présentant les qualités requises pour l'habilitation. Cette liste fait l'objet d'un arrêté interministériel d'habilitation publié annuellement.

B.- LA GESTION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS

L'État doit aussi mieux jouer son rôle directeur en matière de gestion des personnels enseignants.

L'enseignement supérieur fait appel à des catégories de personnels très variées pour couvrir ses besoins d'enseignement : d'une part, les personnels titulaires (enseignants-chercheurs et enseignants de statut second degré) et, d'autre part, les personnels non titulaires recrutés soit au titre de la jouvence universitaire, soit comme associés, invités ou vacataires.

Le tableau suivant retrace l'ensemble de l'effort consenti par le ministère en faveur des personnels enseignants.

DEPENSES DE PERSONNELS ENSEIGNANTS

		Crédits <i>(en millions d'euros)</i>		Emplois	
		22003	22004	22003	22004
31-11	Rémunération personnels enseignants	2.982,94	3.019,89	76.60	76.59
31-12	Indemnités	140,35	142,08	–	–
31-96	Rémunération personnels divers et vacances	242,66	253,68		
33-90	Cotisations sociales –part de l'Etat	443,87	449,08	–	–
33-91	Prestations sociales versées par l'Etat	57,49	58,16	–	–
Total chapitres de personnel		3.867,32	3.922,89	76.600	76.595
36-11	Subventions aux établissements d'enseignement supérieur	733,89	734,20	31.073	31.073
Total chapitres de fonctionnement		33,89	34,20	1.073	1.073
Total général		3.901,21	3.957,09	77.673	77.668
<i>Variation entre 2003 et 2004 (en %)</i>		+ 1,43		– 0,01	

Source : ministère de l'Education nationale.

Le présent projet de budget reflète les deux principales orientations arrêtées par le ministère : la promotion d'une gestion plus efficace des emplois d'enseignants-chercheurs et, parallèlement, l'amélioration de leurs perspectives de carrière.

1.– Une gestion plus efficace des emplois de personnels enseignants

L'amélioration de la politique de gestion des personnels enseignants suppose, d'une part, une bonne connaissance des besoins, en particuliers ceux générés par les départs en retraite et, d'autre part, une utilisation plus rationnelle des emplois.

a) Situation actuelle et perspectives d'évolution

Actuellement, près de 80.000 enseignants exercent leur activité dans les établissements. Les enseignants-chercheurs titulaires ou stagiaires en fonction, qui représentent plus des 3/5^{ème} de l'ensemble, se répartissent entre professeurs des universités (35 %), maîtres de conférences (62 %) et assistants titulaires (3 %). Des enseignants du second degré interviennent également.

Les professeurs des universités sont au nombre de 17.903. D'ici 2013, plus de la moitié d'entre eux (9.247) partiront à la retraite. La moyenne annuelle des départs en retraite sera de 856 entre 2004 et 2008 et s'accélérera à partir de 2009 pour atteindre 993 départs en retraite par an. Les disciplines les plus touchées seront les lettres, l'odontologie et les sciences puisque plus de la moitié de l'effectif de référence de chacune de ces disciplines sera concernée par des départs à la retraite.

Les effectifs des maîtres de conférences s'élèvent à 33.713. 8.540 d'entre eux seront partis à la retraite en 2013, soit un quart environ de l'effectif actuel. La moyenne annuelle des départs en retraite des maîtres de conférences sera de 811 entre 2004 et 2008 et de 896 entre 2009 et 2013. Ces départs seront particulièrement nombreux en médecine, pharmacie et odontologie. Seules les disciplines juridiques et économiques connaîtront un taux inférieur à 20 %.

Ces estimations ne peuvent suffire à décrire les besoins de recrutement et doivent être complétées par des données sur l'évolution des besoins d'encadrement des étudiants et ceux de la recherche scientifique. Toutefois, elles apportent un éclairage intéressant sur la politique de recrutement en soulignant la nécessité d'anticiper ces évolutions. Aussi, votre Rapporteur spécial souhaite la mise en oeuvre d'une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, qui suppose une projection pluriannuelle des recrutements.

b) La promotion d'une meilleure gestion des emplois

Après l'effort important consenti l'année dernière en faveur de la création d'emplois d'enseignants-chercheurs (500 pour un coût global de 6,86 millions d'euros) et de postes de moniteurs-allocataires de recherche (1.000 pour un coût de 1 million d'euros), le ministère en charge de l'enseignement supérieur s'engage, cette année, à promouvoir une gestion plus efficace des postes d'enseignants-chercheurs.

En effet, il convient de remédier à un certain nombre de dérives mises en exergue par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif d'avril 2003. Il s'agit notamment de l'existence de postes ouverts mais non pourvus (15,8 % en 2001), qui résultent parfois de l'absence de candidats mais également du choix délibéré de certaines universités. Ces emplois non pourvus sont souvent utilisés pour rémunérer des attachés temporaires d'enseignement et de recherche, alors que ceux-ci sont censés être rétribués sur crédits à partir d'un chapitre particulier, et des enseignants invités. Ils peuvent également servir de gage pour des heures supplémentaires. Par ailleurs, la Cour estime que, chaque année, environ 500 emplois ne sont pas utilisés. Certains postes sont ainsi laissés délibérément vacants et ne sont pas déclarés comme tels par les établissements, afin de permettre le retour sur son emploi d'un enseignant détaché ou en mobilité ou de « réserver » un poste en attendant que son futur titulaire remplisse les conditions de candidature. Enfin, la pratique de la rémunération d'enseignants vacataires sur heures complémentaires est très répandue.

L'observation de la consommation des emplois dans les établissements fait donc apparaître un certain nombre d'éléments utiles à la définition d'une politique de gestion des ressources humaines plus pertinente. Il convient en particulier de remédier à l'utilisation des emplois enseignants pour assurer le paiement de cours complémentaires

Aussi, l'amélioration du mode de gestion des heures complémentaires et la maîtrise de leur développement constituent une priorité du ministère. La régulation de la consommation des heures complémentaires représente un des volets importants des contrats quadriennaux passés avec les établissements qui doivent informer l'administration centrale du niveau de ces heures et de leur répartition entre les différentes catégories d'enseignants bénéficiaires. En outre, dans le cadre de la procédure de dévolution des crédits relatifs aux primes de charges administratives et aux primes de responsabilité pédagogiques, le ministère a demandé une adaptation de la nomenclature comptable afin de déterminer les heures complémentaires versées pour des enseignements en lieu et place des bénéficiaires de ces primes et auxquels sont accordés des décharges de service. Mais surtout, il est proposé d'interdire, à partir de la rentrée 2004, le paiement de cours complémentaires sur des emplois vacants de titulaires enseignants, ce qui devrait permettre le recrutement d'enseignants sur les emplois ainsi libérés.

Ainsi, une utilisation plus rationnelle des besoins en enseignants doit permettre de libérer un plus grand nombre de postes pour le recrutement de jeunes enseignants-chercheurs.

Par ailleurs, un certain nombre de mesures visant à adapter les emplois aux besoins des établissements sont inscrites dans le projet de loi de finances pour 2004. Il s'agit notamment de la transformation de 20 emplois de professeur des universités et de 8 emplois de maître de conférences en 20 emplois de professeur des universités praticien-hospitalier et 8 emplois de maître de conférences praticien-hospitalier, afin de renforcer les moyens des équipes travaillant dans les centres hospitaliers universitaires dans les domaines de la cancérologie et de la gériatrie. Bénéficient également de ce type de mesures l'École nationale supérieure des arts et métiers, l'École nationale des chartes et l'École des hautes études en sciences sociales.

2.- Les mesures d'amélioration de la situation des personnels enseignants

Un effort particulier est proposé dans le présent projet de budget en vue d'améliorer la situation des personnels enseignants.

a) Les réformes statutaires engagées

– Les enseignants-chercheurs

Le statut des enseignants-chercheurs (maîtres de conférences et professeurs des universités) régi par le décret n° 84-431 du 6 juin 1984 a fait l'objet en 2001 d'une réforme statutaire visant à améliorer la fluidité de la carrière des maîtres de conférences, à redéfinir les procédures d'avancement et de promotion interne dans les corps d'enseignants-chercheurs, à favoriser les conditions d'exercice du métier et enfin, à promouvoir la mobilité.

En 2002, est intervenue une nouvelle réforme conduisant à :

- assouplir les conditions d'attribution des congés pour recherches ou conversions thématiques ;

- valoriser la carrière des enseignants-chercheurs ayant exercé des fonctions de chefs d'établissement public d'enseignement supérieur ;

- favoriser l'intégration des assistants dans le corps des maîtres de conférences.

S'agissant plus particulièrement de cette dernière mesure, il convient de préciser que le corps des assistants comportent actuellement moins de 1.000 agents dont la moyenne d'âge est relativement élevée (52 ans). Le dispositif d'extinction de ce corps est prévu par le décret n° 2002-295 du 28 février 2002 qui met en place une liste d'aptitude permettant à tous les assistants d'être candidats à une intégration dans le corps des maîtres de conférences. Les assistants bénéficiant de l'intégration dans le corps des maîtres de conférences voient leur emploi d'assistant transformé en emploi de maître de conférences et restent donc affectés au sein de leur établissement. Ils sont classés dans leur nouveau corps à l'échelon doté d'un indice égal avec conservation de l'ancienneté d'échelon dans la limite de la durée exigée pour l'accès à l'échelon supérieur. Le nombre d'emplois à pourvoir par cette liste d'aptitude a été de 250 en 2002 et 2003 et est fixé à 250 dans le projet de loi de finances pour 2004. Votre Rapporteur spécial regrette toutefois que le rythme d'intégration dans le corps des maîtres de conférences ne soit pas plus rapide.

Les dispositions actuelles de recrutement des assistants dans le corps des maîtres de conférences fixées par les articles 61 et 29-1 du décret du 6 juin 1984 précité restant en vigueur, les assistants peuvent donc bénéficier d'un concours "externe", interne et d'une liste d'aptitude comme le prévoit le statut général de la fonction publique.

– Les enseignants-chercheurs assimilés

A côté des professeurs et maîtres de conférences de statut universitaire, existent dans certains grands établissements (Collège de France, Muséum national d'histoire naturelle, Conservatoire national des arts et métiers, École pratique des hautes études et École nationale des Chartes, École des hautes études en sciences sociales,...) des enseignants-chercheurs appartenant à des corps spécifiques.

Le décret n° 2001-1231 du 20 décembre 2001 reprend pour une large part les réformes intervenues avec le décret n° 2001-429 du 16 mai 2001 en faveur des universitaires, notamment en ce qui concerne la fusion des classes des maîtres de conférences. En outre il favorise également la mobilité des enseignants-chercheurs vers les organismes de recherche ou d'enseignement d'un autre État-membre de l'Union européenne ou partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

b) L'amélioration des perspectives de carrière

Des mesures d'amélioration des perspectives de carrière sont prévues dans le projet de loi de finances pour 2004 en faveur :

– des enseignants-chercheurs, avec la transformation de 86 emplois de professeur des universités de 2^{ème} classe en emplois de 1^{ère} classe (325.969 euros) et la transformation de 150 emplois de maîtres de conférences de classe normale en hors-classe (454.750 euros).

En outre, dans le cadre du dispositif instauré par le décret n° 2002-295 du 28 février 2002, la transformation de 250 emplois d'assistants de l'enseignement supérieur en emplois de maîtres de conférences de classe normale est prévue (224.767 euros). Ces mesures représentent un montant total de 679.517 euros ;

– des enseignants des disciplines médicales avec, d'une part, la transformation de 11 emplois de professeurs de 2^{ème} classe en 5 emplois de professeurs de 1^{ère} classe et 6 emplois de professeurs de classe exceptionnelle et, d'autre part, la transformation de 18 emplois de maîtres de conférences de 1^{ère} classe en emplois de maîtres de conférences hors-classe (99.134 euros) ;

– des enseignants des disciplines odontologiques, avec la transformation de 15 emplois de professeurs de 2^{ème} classe en emplois de professeurs de 1^{ère} classe et la transformation de 8 emplois de maîtres de conférences de 2^{ème} classe en emplois de maîtres de conférences hors classe (101.695 euros) ;

– des enseignants de l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), avec la transformation de 2 emplois de directeurs d'études de 2^{ème} classe en emplois de directeurs d'études de classe exceptionnelle (18.592 euros) ;

– des chercheurs de l'École française d'Extrême-Orient (EFEO), avec la transformation 14 emplois de chercheurs de l'EFEO en emplois de maître de conférences et de directeurs d'études pour un coût nul.

Ainsi, le total des mesures en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière des enseignants s'élève à 0,9 million d'euros.

Signalons également l'inscription d'une provision pour la revalorisation des primes d'administration des présidents d'université et directeurs d'établissements d'enseignement supérieur pour un montant de près de 298.740 euros, qui s'ajoute à la provision inscrite dans la loi de finances pour 2003 (286.079 euros). En outre, une mesure nouvelle positive de 125.000 euros est prévue pour l'accompagnement financier de l'augmentation (de 25) des membres de l'Académie des sciences.

Votre Rapporteur spécial pense que l'effort en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière doit être accentué pour que les carrières d'enseignants-chercheurs demeurent attractives, en particulier dans la perspective d'une concurrence accrue entre les universités européennes. Ainsi, il conviendrait de

supprimer les goulets d'étranglement qui apparaissent dans les carrières d'enseignants-chercheurs, en particulier chez les maîtres de conférences.

Alors que leur formation a été longue (en moyenne, un enseignant devient maître de conférences à 32 ans), de nombreux maîtres de conférences se retrouvent dans de véritables trappes sans réelle perspective de progression de leur carrière. La fusion entre la première et la deuxième classe, organisation qui avait pour conséquence le blocage de la carrière des maîtres de conférences cinq années après son début, a constitué une première avancée. Il est toutefois nécessaire de poursuivre l'effort engagé en augmentant le nombre de postes hors classe.

Le tableau suivant présente le nombre de postes de maîtres de conférences de classe normale et hors classe.

PYRAMIDAGE DES MAÎTRES DE CONFÉRENCES

	LFI 2003	PLF 2004
Maîtres de conférences-classe normale	30.820	30.978
Maîtres de conférences hors classe	3.159	3.309
Total	33.979	34.287
<i>Part des maîtres de conférences hors classe (en %)</i>	<i>9,30</i>	<i>9,65</i>

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Alors que la part des maîtres de conférences hors classe dans le total est fixée de manière statutaire à 8,7 %, ce pourcentage s'élève à 9,65 % dans le projet de loi de finances pour 2004 (contre 9,30 % en 2003). Il serait souhaitable de poursuivre la dynamique engagée, par exemple en transformant 120 postes de maîtres de conférences de classe normale en hors classe, ce qui permettrait d'atteindre la proportion de 10 % du total. Cette mesure représenterait un coût de 363.800 euros.

Par ailleurs, il apparaît également nécessaire de revaloriser la carrière des enseignants en augmentant la part des professeurs d'université dans le nombre total des enseignants-chercheurs. Alors que cette part s'élevait à 31,04 % en 2003, elle devrait baisser à 30,82 % en 2004, comme l'indique le tableau ci-après.

PYRAMIDAGE DES PROFESSEURS D'UNIVERSITÉ ET MAÎTRES DE CONFÉRENCES

	LFI 2003	PLF 2004	Part de chaque grade
Professeurs des universités de 2 ^{ème} classe	7.983	7.879	51,57 %
Professeurs des universités de 1 ^{ère} classe	5.823	5.907	38,67 %
Professeurs des universités de classe exceptionnelle	1.491	1.491	9,76 %
Total	15.297	15.277	100 %
Maîtres de conférences de classe normale	30.820	30.978	90,35 %
Maîtres de conférences hors classe	3.159	3.309	9,65 %
Total	33.979	34.287	100 %

Total professeurs des universités et maîtres de conférences	49.276	49.564	–
<i>Part des professeurs dans le total (en %)</i>	<i>31,04</i>	<i>30,82</i>	–

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Il serait souhaitable que la part des professeurs soit maintenue à 31 % cette année. Pour cela, il conviendrait de transformer 88 postes de maîtres de conférences en postes de professeurs des universités, dont la répartition, si l'objectif est de maintenir le poids de chaque grade dans l'ensemble, serait la suivante : 45 postes de deuxième classe, 34 postes de première classe et 9 postes de classe exceptionnelle. Le coût de cette mesure s'élèverait à environ 455.000 euros.

Enfin, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de la mise en place d'un statut juridique pour les post-doctorants, qui ne doivent pas être pénalisés dans leur carrière en France en raison de leur expérience à l'étranger.

II.– UN SERVICE PUBLIC ACCESSIBLE A TOUS

Il revient à l'État de garantir l'accessibilité à tous du service public de l'enseignement supérieur grâce à une action sociale déterminée et à une démarche active en matière d'accueil des étudiants étrangers.

A.– L'ACTION SOCIALE

L'action sociale se traduit essentiellement par l'attribution de bourses et par l'intervention des œuvres universitaires en matière de logement et de restauration.

L'ensemble des crédits qui y sont consacrés est retracé dans le tableau suivant.

BUDGET DE L'ACTION SOCIALE POUR LES ÉTUDIANTS

(en euros)

Chapitres		2003	PLF 2004	Variation (en %)
I.- Personnels				
36-14-10	Personnels CNOUS et CROUS	98.547.847	100.619.758	+ 2,1
31-05-10	Personnel médico-social	11.267.474	11.684.739	+ 3,7
36-11-10	Vacations services de médecine préventive	1.837.908	1.853.069	+ 0,8
Total I.- Personnels		111.653.229	114.157.566	+ 2,2
II.- Moyens des œuvres				
36-14-10	Fonctionnement du CNOUS et des CROUS (y compris le financement d'une partie de la rémunération des personnels ouvriers)	133.131.337	133.971.674	+ 0,6
36-14-20	Subventions pour l'entretien des cités universitaires	46.265.152	46.265.152	—
36-14-10	Cité internationale universitaire de Paris	3.580.006	3.580.006	—
36-14-10	Observatoire de la vie de l'étudiant	411.648	411.648	—
Total II.- Moyens des œuvres		183.388.143	184.228.480	+ 0,5
III.- Bourses				
43-71-10	Bourses d'études (1)	1.275.341.605	1.293.938.885	+ 1,5
43-71-10	Autres aides (2)	2.918.553	2.918.553	—
43-71-20	Fonds de solidarité universitaire	3.475.838	3.475.838	—
43-71-40	Prêts d'honneur	3.048.980	3.048.980	—
43-71-70	Bourses spéciales pour l'étranger (3)	6.504.756	6.504.756	—
Total III.- Bourses		1.291.289.732	1.309.887.012	+ 1,4
Total général		1.586.331.104	1.608.273.058	+ 1,4

(1) bourses sur critères sociaux, sur critères universitaires et bourses de mérite.

(2) frais de transport des étudiants handicapés, bourses d'équipement et voyages de port à port.

(3) y compris bourses ERASMUS.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le budget consacré à l'action sociale progresse de 1,4 % par rapport à 2003. La principale augmentation concerne les bourses d'études dont la revalorisation est opérée à hauteur de l'inflation, soit 1,5 %.

Le réseau du CNOUS et des CROUS gère l'ensemble du dispositif d'action sociale dépendant de l'enseignement supérieur. Ces établissements ont pour mission d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en assurant la gestion matérielle des dossiers relatifs aux bourses et aux aides de l'enseignement supérieur, en leur apportant une aide dans les domaines de la restauration et de l'hébergement, et en répondant aux besoins des étudiants par l'accueil, l'information et l'action culturelle.

1.- L'aide financière directe

Le soutien financier apporté par l'État aux étudiants prend deux formes : le versement de bourses, qui sont attribuées principalement sur critères sociaux et universitaires, et l'attribution d'aides financières personnalisées par le Fonds de solidarité universitaire.

a) Les bourses

Une action importante a été menée ces dernières années afin de porter le nombre d'étudiants boursiers à 30 % de l'effectif total. Ainsi, le nombre de boursiers, sur critères sociaux et universitaires, est passé de 395.187 en 1997-1998 à 484.264 en 2002-2003, soit une hausse de 22,5 %. Cette évolution est retracée dans le tableau ci-dessous.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BOURSIERS
SUR CRITÈRES SOCIAUX ET UNIVERSITAIRES DEPUIS 1997**

	Boursiers sur critères sociaux	Boursiers sur critères universitaires	Total	Évolution (en %)
1997-1998	381.932	13.255	395.187	+ 1,9
1998-1999	397.191	13.176	410.367	+ 3,7
1999-2000	434.656	13.299	447.955	+ 9,2
2000-2001	452.616	14.550	467.166	+ 4,2
2001-2002	452.984	12.567	475.551	+ 1,8
2002-2003	471.710	12.554	484.264	+ 1,8

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Par ailleurs, les taux de l'ensemble des bourses ont été revalorisés de 15 % entre la rentrée 1997 et la rentrée 2001, dans le cadre du plan social étudiant. À la rentrée 2002, seuls les taux des bourses sur critères sociaux ont été augmentés de 1,2 %. Le présent projet de loi propose de revaloriser, à la rentrée 2004, les taux des bourses sur critères sociaux et universitaires et des allocations d'études de 1,5 %, ce qui correspond à la prévision d'inflation. Si cette mesure représente un coût de 6,24 millions d'euros en 2004, elle engendrera une dépense de 19 millions d'euros en année pleine en raison du nombre important d'étudiants boursiers.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du montant moyen des bourses sur critères sociaux et sur critères universitaires.

**ÉVOLUTION DU MONTANT MOYEN DES BOURSES
SUR CRITÈRES SOCIAUX ET SUR CRITÈRES UNIVERSITAIRES**

Années universitaires	Bourses sur critères sociaux (en euros)	Evolution (en %)	Bourses sur critères universitaires (en euros)	Evolution (en %)
1997-1998	2.425	2,04	3.300	1,81
1998-1999	2.483	2,35	3.396	2,82
1999-2000	2.421	- 2,55	3.345	- 1,51
2000-2001	2.485	2,61	3.496	4,51
2001-2002	2.668	7,36	3.800	8,7
2002-2003	2.691	0,8	3.801	-

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les bourses sur critères sociaux sont attribuées, sous réserve de recevabilité de la demande, en fonction des ressources et des charges des parents appréciées en fonction d'un barème national publié chaque année au journal officiel de la République française. Ce barème national détermine les ressources et les charges de la famille et les échelons de la bourse sur critères sociaux (de 0 à 5). Les candidats doivent remplir des conditions générales de recevabilité relatives à la nationalité, aux diplômes, à l'âge et aux études poursuivies.

S'agissant des modalités d'attribution dans le premier cycle, les étudiants, qui remplissent les conditions requises pour l'attribution d'une bourse sur critères sociaux, peuvent l'obtenir pour une durée égale à celle du cycle d'études ou, le cas échéant, à celle nécessaire à l'obtention de l'ensemble du diplôme sanctionnant la fin du cycle, au titre duquel ils ont présenté une inscription en première année. Les conditions d'éligibilité doivent être remplies chaque année. En cas d'échec ou de réorientation, les étudiants remplissant les critères sociaux peuvent obtenir le maintien de cette aide durant une année universitaire, après vérification de leur assiduité aux travaux dirigés et de leur présence aux examens. Ainsi durant le premier cycle, la durée maximale d'attribution d'une bourse ne peut être supérieure à trois ans, sauf cas particuliers.

Pour le deuxième cycle, la bourse est attribuée pour une durée fixée dans les mêmes conditions que pour le premier cycle. Durant le deuxième cycle, l'étudiant en situation d'échec peut bénéficier d'une année supplémentaire de bourse.

Le droit à l'attribution d'une bourse sur critères sociaux a été ouvert aux étudiants en DESS à la rentrée 2001 et aux étudiants en DEA à la rentrée 2003. Cette dernière mesure a été prise afin de remédier à l'interruption du versement d'aide, du fait du contingentement des bourses sur critères universitaires en DEA.

Dans le cadre de la mise en place progressive des nouveaux cursus licence et master, les principes généraux de la réglementation en vigueur sont maintenus pour les conditions d'attribution et le maintien d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux. Ainsi, l'ouverture de sept droits à bourses sur critères sociaux est prévue sur l'ensemble des deux cursus, un droit couvrant deux semestres consécutifs.

Les bourses sur critères universitaires, dont un contingent annuel est attribué à chaque académie, sont accordées par les recteurs sur proposition des présidents d'université, en fonction de critères universitaires et sociaux. Il existe quatre catégories de bourses sur critères universitaires : les bourses de diplôme d'études approfondies, les bourses de diplôme d'études supérieures spécialisées, les bourses d'agrégation et les bourses de service public. Le tableau suivant retrace le détail de leur montant.

BOURSES SUR CRITÈRES UNIVERSITAIRES (POUVOIR D'ACHAT)
2003-2004

Catégories de bourses	Montant (<i>en euros</i>)
Bourse de service public	3.456
Bourse de DEA	3.780
Bourse de DESS	3.780
Bourse d'agrégation	4.077

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Il existe également des bourses de mérite attribuées aux étudiants bacheliers ayant obtenu une mention très bien au baccalauréat, issus de familles modestes et qui s'engagent dans les études menant vers les concours d'entrée à l'ENA ou l'ENM, aux grandes écoles scientifiques et de sciences humaines, et en médecine. Le

montant annuel des bourses de mérite est de l'ordre de 6.100 euros. Comme en 2003, 800 bourses de mérite devraient être distribuées en 2004.

Les allocations d'études ont pour objectif de répondre à des situations particulières d'étudiants rencontrant des difficultés financières et ne trouvant pas de solution adaptée et rapide dans le cadre du dispositif boursier. 11.000 allocations d'études seront distribuées en 2004, soit le même nombre qu'en 2003.

Enfin, des bourses à taux zéro permettent la prise en charge totale des frais d'inscription ainsi que l'exonération des cotisations de la sécurité sociale étudiante. Elles concernent principalement les étudiants dont les revenus familiaux sont très peu supérieurs au barème actuel des bourses. En mai 2003, environ 43.991 étudiants ont bénéficié de ce dispositif, contre 35.850 en mai 2002.

Votre Rapporteur spécial se félicite de la revalorisation de 1,5 % des taux de bourse prévue dans le présent projet de loi de finances ainsi que de la transformation de 300 bourses de thèse en allocation de recherche, ce qui devrait permettre à 300 doctorants de bénéficier d'une couverture sociale de même niveau que les allocataires de recherche. Une mesure nouvelle de 1,68 millions d'euros est ainsi inscrite au budget afin de permettre la prise en charge par les établissements d'enseignement supérieur des charges sociales engendrées par cette transformation.

Il apparaît nécessaire de poursuivre les efforts. À la suite des entretiens menés avec les représentants des organisations représentatives des personnels et des étudiants, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'une simplification du dispositif actuel, ce qui suppose notamment la mise en place d'un guichet unique, voire d'une allocation unique. Il convient également de mener une réflexion constructive en matière de revalorisation des bourses : si une revalorisation des taux est nécessaire, il est souhaitable que celle-ci soit supérieure au taux de l'inflation lorsque le coût de la vie étudiante progresse plus rapidement que l'inflation. Par ailleurs, la revalorisation des bourses doit aussi porter sur les barèmes, sinon un certain nombre d'étudiants sont mécaniquement exclus du dispositif. À cet égard, votre Rapporteur spécial salue la démarche de concertation adoptée par le ministre qui a ouvert un cycle de discussion avec les organisations étudiantes représentatives sur l'accompagnement social des étudiants le 11 septembre dernier

b) Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés

Le ministère estime que la part des étudiants en situation de pauvreté structurelle représente environ 23.000 étudiants.

Les situations de précarité recouvrent une fragilisation des études ainsi que l'accroissement des risques d'échec ou d'abandon. Les étudiants « précarisés » peuvent être aussi ceux qui s'attardent le plus dans leurs études. Généralement, ces étudiants exercent un travail salarié.

Si les trois quarts des étudiants ont une activité rémunérée, 20 % d'entre eux n'exercent cette activité que l'été. Parmi ceux (près d'un sur deux) qui exercent une activité en cours d'année universitaire, les situations sont très variables : 41 %

travaillent au moins à mi-temps, au moins six mois par an, 19 % travaillent régulièrement mais moins longtemps et 29 % occasionnellement. 88 % ont une activité parallèle aux études, les autres ayant une activité intégrée aux études (comme l'internat hospitalier). Toutefois, parmi les étudiants exerçant une activité en dehors de leurs études, nombreux sont ceux en situation de pauvreté.

Le système des bourses bénéficie bien entendu aux étudiants les plus défavorisés, mais des dispositifs plus spécifiques sont également à leur disposition :

– l'aide sociale à laquelle les étudiants eux-mêmes contribuent grâce au versement d'une partie des droits d'inscription au «Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes» (FSDIE) en vertu de la circulaire n°2001-159 du 29 août 2001 du ministre de l'Éducation nationale. À ces versements peuvent s'ajouter des contributions d'universités ou de collectivités locales. Au total, le FSDIE recueille chaque année 13,72 millions d'euros ;

– l'achat de tickets de restaurants universitaires par certains CROUS et universités et leur distribution aux étudiants défavorisés ;

– des actions communes menées par les CROUS et les universités permettant une détection plus efficace de la précarité étudiante.

Au-delà de ces premières mesures, une convergence des initiatives et une coordination des services (CROUS, universités, villes d'implantation d'établissements d'enseignement supérieur) s'imposent pour une meilleure prise en compte et un traitement, dans sa globalité, de la précarité étudiante.

Enfin, un rôle très important est joué par le Fonds de solidarité universitaire (FSU), qui apparaît comme un outil privilégié permettant d'apporter rapidement une aide financière personnalisée, sous forme de dons ou de prêts, à de nombreux étudiants momentanément en difficulté.

La subvention de l'État affectée au FSU par le conseil d'administration du CNOUS constitue le principal moyen d'intervention des CROUS. Le FSU peut également être abondé par des participations d'universités venant du FSDIE, de collectivités territoriales, d'autres organismes, ou par des ressources propres du CROUS.

Tout étudiant inscrit auprès d'un établissement ou d'une section d'établissement ouvrant droit au régime de sécurité sociale étudiant, peut, s'il est confronté à une difficulté ponctuelle, solliciter la contribution du FSU. Chaque demande fait l'objet d'un dossier instruit par une assistante sociale. L'attribution d'une allocation est subordonnée à l'avis d'une commission du CROUS qui se prononce en fonction des éléments sociaux et universitaires contenus dans le dossier, présenté de façon anonyme par le service social. Le montant cumulé des sommes versées au titre du FSU durant l'année universitaire ne doit pas être supérieur à 770 euros. Le directeur du CROUS peut autoriser une assistante sociale à accorder, en cas d'urgence, un dépannage immédiat dont le montant ne doit pas excéder 200 euros.

Les difficultés financières rencontrées par les étudiants découlent le plus souvent de la perte du bénéfice d'une bourse de l'État et du manque de soutien familial. En début d'année, les services sociaux sont massivement sollicités pour faire face à des frais d'inscription, de mutuelle, d'installation (caution pour le logement), ainsi qu'à l'achat de livres et de matériels. Puis, tout au long de l'année, les difficultés concernent le paiement du loyer, la nourriture, le règlement des frais d'électricité, de transport, de santé (frais dentaires...), de stages ou les frais d'inscription aux concours.

En 2002, plus de 30.000 étudiants ont sollicité une aide financière auprès des services sociaux des CROUS. Environ 25.000 dons ont été délivrés pour un montant moyen de 206 euros, ce qui représente une dépense de 5,06 millions d'euros, dont 3,47 millions d'euros provenant de subventions de l'État. Quant aux prêts, 2.345 ont été accordés pour un montant moyen de 174 euros, avec une augmentation des demandes émanant des étudiants boursiers et des étudiants étrangers dont les conditions de vie sont souvent difficiles.

Pour 2003, le montant de la subvention de l'État au FSU, dont l'évolution est retracée dans le tableau ci-après, est maintenu à 3,47 millions d'euros. Les données pour 2004 ne sont pas encore disponibles.

**MOYENS CONSACRÉS AU FSU DEPUIS 1996 : ÉVOLUTION
DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT**

(en milliers d'euros)

Année	Subvention FSU ⁽¹⁾	Évolution sur un an (en %)
1997	3.349	2,19
1998	3.464	3,41
1999	3.476	0,35
2000	3.476	—
2001	3.476	—
2002	3.476	—
2003	3.476	—

⁽¹⁾ Crédits transférés en 2001 du chapitre 46-11, article 10 (Œuvres sociales) au chapitre 43-71, article 20 (Bourses, secours d'études).

Source : ministère de l'Éducation nationale.

2.– L'accueil des étudiants handicapés

Les établissements d'enseignement supérieur sont engagés dans les actions d'accompagnement des étudiants handicapés. Cet engagement se traduit par une augmentation très sensible du nombre d'étudiants handicapés puisque 7.145 étudiants handicapés ont été recensés pendant l'année universitaire 2002-2003. Il reste vraisemblablement sous-estimé car un grand nombre d'entre eux ne souhaitent pas se faire connaître. Cet accueil se traduit financièrement dans la politique contractuelle entre l'État et les universités.

La santé et l'accueil des étudiants handicapés constituent l'une des thématiques abordées dans le cadre des tables rondes mises en place par le ministre cet automne.

3.– Les transports à coût réduit pour les étudiants

La mise en place de tarifications spécifiques pour les étudiants dans les transports urbains, départementaux et régionaux, relève de la compétence des autorités locales en charge de l'organisation des transports. Ainsi, les étudiants bénéficient d'une réduction tarifaire pouvant aller jusqu'à 50 %, prise en charge par les collectivités locales.

En Ile-de-France, la carte de transport « Imagine'R » permet à tous les étudiants de moins de 26 ans de voyager avec plus de 40% de réduction par rapport au tarif normal. Cette réduction est financée par le ministère, pour un montant de 11,43 millions d'euros et le syndicat des transports d'Ile-de-France. En 2002–2003, plus de 342.000 étudiants ont bénéficié de ce titre, ce qui correspond à une augmentation de 10,3 % par rapport à l'année précédente.

4.- Le logement et la restauration

Les capacités d'hébergement et de restauration sont d'environ 150.000 lits en résidences universitaires et foyers agréés et de près de 190.000 places dans les restaurants universitaires.

a) Le logement

Le projet de loi de décentralisation actuellement examiné au Sénat prévoit le transfert de la compétence relative au développement et à la rénovation du logement étudiant aux communes et à leurs groupements. Si la propriété du parc actuel de résidences est confiée aux communes, le centre national et les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires devraient néanmoins continuer à gérer ce parc. Les CROUS devraient demeurer seuls compétents pour prendre les décisions d'admission et de réadmission des étudiants bénéficiaires des œuvres sociales.

La politique menée en faveur du logement étudiant s'articule jusqu'à présent autour de trois axes : offrir des logements à un prix modéré, créer de nouveaux logements et remettre à niveau le patrimoine.

– Offrir aux étudiants des logements à un prix modéré

Les crédits consacrés à l'aide au fonctionnement des cités universitaires (25,9 millions d'euros en 2003) permettent de maintenir le montant de la redevance mensuelle payée par l'étudiant à un prix faible, fixé à 118 euros en moyenne durant l'année universitaire 2002-2003. Le nombre de lits ainsi subventionnés est de 98.131.

Dans la mesure où les étudiants occupant ces logements peuvent bénéficier de l'allocation logement à caractère social (ALS), le coût par étudiant pour une chambre en cité universitaire est ramené à 82 euros en moyenne, et à 70 euros pour un étudiant boursier.

Par ailleurs, il faut préciser que, dans le cadre de la dernière phase de revalorisation des ressources établies par la CNAF en avril 2002, un étudiant salarié de moins de vingt-cinq ans, dont le revenu est inférieur à un montant fixé par arrêté interministériel, échappe désormais au forfait et bénéficie d'une aide calculée en fonction de son revenu réel.

– Créer de nouveaux logements

Depuis une dizaine d'années, les œuvres universitaires ont développé des programmes de construction de logements individuels, réalisés par un maître d'ouvrage social à l'aide des prêts locatifs aidés et des prêts locatifs à usage social. Ils sont gérés par les CROUS, qui s'engagent à rembourser au maître d'ouvrage le montant des annuités, grâce aux loyers versés par les étudiants. Le loyer mensuel acquitté par l'étudiant est de l'ordre de 130 euros, après déduction de l'aide personnalisée au logement. Près de 46.000 logements, qui répondent aux normes de confort des HLM, ont été ainsi réalisés.

L'impact chiffré de cette politique est présenté dans le tableau ci-après, qui, en distinguant les logements en chambre et les logements en studios, retrace l'évolution des charges finales que l'étudiant doit assumer après avoir bénéficié des aides, depuis 1996.

ÉVOLUTION DES LOYERS RÉSIDUELS DANS LES CROUS

(en euros)

	Chambres en cité universitaire			Studios en cité universitaire			
	Redevance moyenne	ALS nette	Loyer résiduel	Loyer principal	Charges et mobilier	APL	Loyer résiduel
1996/1997	104,0	46,6	57,3	145,3	77,9	116,2	107,0
1997/1998	106,7	43,4	63,3	148,8	79,7	118,9	109,6
1998/1999	108,2	43,9	64,3	148,9	79,9	119,1	109,8
1999/2000	110,7	39,3	71,3	151,8	81,4	116,9	116,3
2000/2001	112,7	37,8	74,9	155,3	83,2	116,9	121,7
2001/2002	115,0	38,0	77,0	160,9	86,2	89,3	157,8
2002/2003	118,0	36,0	82,0	165,0	88,0	91,4	162,6

Source : ministère de l'Éducation nationale.

En matière de construction, y compris celle de résidences internationales destinées à l'accueil des étudiants étrangers, les besoins sont évalués sur 10 ans à 50.000 logements, se répartissant de la manière suivante : 15.000 logements pour compenser les pertes de chambres dues aux réhabilitations des résidences actuelles, 20.000 chambres pour améliorer l'offre dans les académies les plus déficitaires au regard de l'accueil des boursiers, en particulier l'Ile-de-France, et 15.000 chambres pour accueillir des étudiants étrangers.

Les analyses en cours retiennent le principe d'un logement d'une surface comprise entre 12 et 18 m², doté d'équipements adaptés aux exigences du confort moderne et intégré dans des bâtiments incluant des locaux de vie collective. La création de foyers-logements réservés aux étudiants, assortis d'une réglementation spécifique, permettrait de mieux répondre aux besoins des étudiants.

– *Remettre à niveau le patrimoine*

Le parc des résidences universitaires dites traditionnelles, construites pour l'essentiel dans les années 1960, selon des techniques légères et des normes peu exigeantes, a atteint en matière de maintenance une période critique, en raison du vieillissement des matériaux et des structures. Il fait par conséquent l'objet d'un plan de réhabilitation depuis 1990.

L'ensemble des crédits d'investissement consacrés à la réhabilitation sont regroupés depuis 1996 au sein du fonds de contractualisation. Ce fonds permet de programmer des travaux importants, notamment dans le domaine de la maintenance et de la mise en sécurité des résidences, au financement desquels les CROUS participent sur leurs fonds propres. Depuis 1996, 314 opérations concernant des travaux de sécurité, de remise à niveau et de réhabilitation ont ainsi été lancées sur le fonds de contractualisation dans les cités traditionnelles et 199,5 millions d'euros ont été affectés, au titre de la contractualisation, à l'entretien et la rénovation des chambres traditionnelles.

Le plan de rénovation des résidences a fait l'objet d'une accélération en 2003 grâce à l'attribution de 18 millions de moyens nouveaux. Cette augmentation des crédits marque la volonté du Gouvernement d'accroître le rythme de réhabilitation de ce parc caractérisé par une grande vétusté. Jusqu'à présent, seules 20.000 chambres, sur un parc de 95.000, ont été réhabilitées, au rythme moyen de 2.520 chambres par an sur les trois dernières années (2.381 chambres réhabilitées en 2000, 2.078 en 2001 et 3.100 en 2002). L'objectif du plan est ambitieux : il s'agit de rénover en moyenne 7.000 chambres par an pour un coût unitaire de 15.000 euros.

La réalisation de cet objectif est rendue possible par la mobilisation du fonds de contractualisation (dont le montant total est de 46,3 millions d'euros), des crédits prévus dans le cadre des CPER, des crédits de maintenance et de sécurité alloués par le ministère de l'Éducation nationale (10 millions d'euros supplémentaires ont été effectivement attribués en 2003) et des fonds propres des CROUS qui doivent consacrer à ces opérations 18,5 millions d'euros en 2003.

Le projet de loi de finances pour 2004 prévoit de consacrer au plan de réhabilitation des cités universitaires traditionnelles 8 millions d'euros (soit le même montant que celui inscrit en loi de finances pour 2003). En outre, 2,9 millions d'euros sont inscrits pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires, ce qui représente une hausse de 1,03 % par rapport à 2003.

Par ailleurs, il convient de préciser que le Plan U3M et sa traduction dans les contrats de plan État-région 2000-2006 comportent des axes plus qualitatifs que la précédente génération de contrats. Une importance particulière est ainsi accordée à la vie étudiante sous ses différents aspects (restauration et logement étudiant, équipements sportifs et culturels, développement des bibliothèques universitaires) ; les opérations intéressant la vie étudiante représentent environ 25% du total des contrats de plan et comprennent un effort conséquent de réhabilitation et de construction de logements. La participation de l'Etat aux opérations de création ou de réhabilitation de logements étudiants financées dans le cadre des CPER en 2002 (dernière année communiquée par le ministère) est de 13,11 millions d'euros.

Enfin, notre collègue Jean-Paul Anciaux a été chargé par le Premier ministre, sur proposition des ministres de l'Éducation nationale et de l'Équipement et des transports, d'une mission relative au logement étudiant. Il a également été demandé aux recteurs de constituer des cellules académiques d'aide au logement des étudiants, qui réunissent l'ensemble des acteurs concernés.

b) La restauration

Les principales données relatives à la fréquentation des restaurants universitaires et au coût supporté par l'État et par les étudiants sont retracées dans le tableau suivant.

RESTAURATION UNIVERSITAIRE : FRÉQUENTATION ET DONNÉES FINANCIÈRES

(en euros)

Année	Nombre de repas étudiants	Subvention restauration	Subvention par repas	Coût du repas	Prix du ticket au 1 ^{er} janvier
1998	63.323.571	86.091.009	1,36	3,87	2,15
1999	62.110.285	92.265.215	1,48	4,05	2,21
2000	60.754.690	95.159.317	1,57	3,97	2,27
2001	57.057.971	95.159.317	1,67	4,56	2,33
2002	55.787.447	94.966.621	1,70	4,61	2,4

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le ministère n'a pas été en mesure de fournir des éléments d'information pour 2003 autres que celui relatif à la hausse du prix du ticket restaurant qui est passé de 2,50 à 2,60 euros le 1^{er} août dernier.

La fréquentation des restaurants universitaires connaît une baisse continue depuis 1998. Aussi, le conseil d'administration du CNOUS a mis en place en septembre 2002 une commission réunissant l'ensemble des personnes concernées par la restauration universitaire (CNOUS, CROUS, ministères de l'Éducation nationale et du Budget, représentants étudiants), chargée de faire un bilan des problèmes relatifs à la restauration dans les oeuvres universitaires et d'élaborer des propositions pour y remédier.

B.- L'ACCUEIL DES ETUDIANTS ETRANGERS

Avant de présenter le rôle joué par l'État en matière d'accueil des étudiants étrangers, votre Rapporteur spécial tient à préciser que l'ensemble des crédits consacrés à l'action internationale devrait s'élever à 19,72 millions d'euros en 2004. Leur évolution est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DES CREDITS INSCRITS AU TITRE DES RELATIONS INTERNATIONALES

(en euros)

	2001	2002	2003	2004
Chapitre 36–11 (article 70)				
Subventions de fonctionnement				
Subventions de fonctionnement	7.175.548	9.483.426	9.930.772	10.283.030
ÉDUFRANCE	1.341.551	1.417.775	1.417.775	1.560.031
LEONARDO - SOCRATES	609.796	736.783	736.783	738.741
Bourses de mobilité internationale		4.600.000	13.800.000	—
Total	9.126.896	16.237.984	25.885.330	12.581.802
Chapitre 43–11 (articles 70 et 10)				
Participations aux congrès, actions de formation				
Actions de formation et de coopération	671.002	657.522	657.522	657.522
Agence pour l'accueil des personnalités	15.245	28.725	28.725	28.725
Total	686.247	686.247	686.247	686.247
Chapitre 43–71 (articles 70 et 50)				
Bourses spéciales pour l'étranger				
Stages à l'étranger	914.694	1.829.388	1.829.388	1.829.388
Bourses et frais de voyage à l'étranger	99.275	99.275	99.275	99.275
Autres secours exceptionnels	2.623	2.623	2.623	2.623
ÉRASMUS	1.524.490	4.573.470	4.573.470	4.573.470
Total	2.083.735	6.504.756	6.504.756	6.504.756
TOTAL	12.354.225	23.428.987	33.076.333	19.772.805
Évolution (en euros)	1.713.527	11.074.762	9.647.346	– 13.303.528
Évolution (en %)	16,1	89,6	41,2	– 40,2

Source : ministère de l'Éducation nationale.

La forte baisse apparaissant entre 2003 et 2004 n'est qu'apparente. Elle résulte du transfert des crédits relatifs aux bourses de mobilité internationale de l'article 70 vers l'article 10 du chapitre 36-11. Il s'agit de prendre définitivement acte de la gestion des bourses de mobilité internationale par les établissements d'enseignement supérieur. Le montant concerné s'élève à 16,16 millions d'euros, ce qui représente une augmentation de 2,36 millions d'euros par rapport à 2003 devant permettre de délivrer 6.000 mois de bourses (ou 2.000 bourses) supplémentaires. Les principales modifications par rapport à 2003 sont une mesure nouvelle de 0,35 million d'euros afin de mettre en œuvre le programme de coopération avec les dix pays asiatiques membres de l'ASEM (Asia Europe Meeting) et une mesure de transfert concernant des crédits de rémunération de personnels affectés à ÉDUFRANCE (0,14 million d'euros).

Si le développement de la mobilité des étudiants français relève de plus en plus de la compétence des établissements d'enseignement supérieur, l'État joue un rôle important dans la promotion des établissements d'enseignement supérieur français auprès des étudiants étrangers.

1.- L'attractivité de la France

La reprise de la croissance des effectifs d'étudiants étrangers, amorcée à la rentrée 1999, se poursuit à un rythme de plus en plus soutenu, alors que, dans le même temps, les inscriptions d'étudiants français ne cessent de décroître. Ainsi, à la rentrée 2002, les effectifs d'étudiants étrangers s'élèvent à plus de 180.000, contre 122.000 en 1998, soit une augmentation de plus de 47 %. Sur la même période, les effectifs étudiants de nationalité française ont diminué de 4,4 %. Par conséquent, la part de la population étrangère à l'université, qui a perdu 5 points entre 1985 et 1997, en a regagné 4 entre 1998 et 2002. Le tableau suivant retrace cette évolution.

LES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS À L'UNIVERSITÉ : ÉVOLUTION 1985-2002

France métropolitaine + DOM	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Effectifs	131 979	136.306	130.376	125 746	122.111	122.126	129.469	141.616	159.463	180.418
Variation annuelle (en %)		3,5	-4,4	-3,6	-2,9	0,0	6,0	9,4	12,6	13,1
Proportion d'étudiants étrangers (en %).	13,6	11,5	8,8	8,6	8,5	8,6	9,1	9,9	11,4	12,7

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les étudiants étrangers représentent 12,7 % des étudiants à la rentrée 2002.

Dans le tableau suivant est présentée la répartition par origine et discipline des étudiants étrangers inscrits à la rentrée 2002-2003.

ORIGINE GÉOGRAPHIQUE ET RÉPARTITION PAR DISCIPLINE DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS À L'UNIVERSITÉ EN 2002-2003

France métropolitaine	Droit	Sciences éco, AES	Lettres, sciences humaines	Sciences et STAPS	Médecine, pharmacie dentaire	IUT	Total	%
Europe	6.765	6.636	21.185	5.937	3.389	963	44.875	24,9
– Union européenne	4.250	3.179	13.259	3.703	1.923	654	26.968	14,9
dont :								
Allemagne	991	783	2.756	829	399	130	5.888	3,3
Italie	548	366	2.213	589	295	83	4.094	2,3
Espagne	412	401	1.716	614	289	97	3.529	2,0
Grande-Bretagne	536	210	1.487	225	70	57	2.585	1,4
Belgique	316	341	832	362	327	81	2.259	1,3
Grèce	470	155	1.244	200	93	6	2.168	1,2
Portugal	292	275	925	304	135	104	2.035	1,1
Luxembourg	218	274	661	272	212	3	1.640	0,9
– hors Union européenne	2.515	3.457	7.926	2.234	1.466	309	17.907	9,9
dont								
Roumanie	369	594	1.068	672	720	43	3.466	1,9
Pologne	453	462	1.505	296	97	58	2.871	1,6
Bulgarie	450	706	1.013	307	113	10	2.599	1,4
Russie	266	482	1.179	232	93	32	2.284	1,3
Asie	2.281	5.274	11.968	5.450	3.464	891	29.058	16,1
dont								
Chine	290	2.835	3.678	1.581	123	266	8.773	4,9
Liban	367	511	711	1.223	1.033	26	3.871	2,1
Vietnam	161	532	499	555	306	161	2.214	1,2
Turquie	337	409	790	266	92	81	1.975	1,1
Syrie	55	58	290	375	1.119	7	1.904	1,1
Corée du Sud	107	96	1.486	125	40	30	1.884	1,0
Japon	153	112	1.348	77	23	2	1.715	1,0
Afrique	10.423	19.929	22.095	25.673	11.040	4.425	93.585	51,9
dont								
Maroc	2.799	6.047	6.199	8.675	2.523	2.320	28.563	15,8
Algérie	1.150	1.939	4.179	5.608	3.881	307	17.064	9,5
Tunisie	706	1.630	1.981	2.623	1.169	144	8.253	4,6
Sénégal	981	1.974	2.060	1.680	225	404	7.324	4,1
Cameroun	673	759	689	1.101	604	204	4.030	2,2
Côte d'Ivoire	668	1.171	630	688	288	92	3.537	2,0
Madagascar	294	993	589	636	620	123	3.255	1,8
Congo	492	643	644	500	281	260	2.820	1,6
Gabon	358	487	759	678	108	62	2.452	1,4
Bénin	286	679	286	384	155	78	1.868	1,0
Maurice	192	408	528	411	191	48	1.778	1,0
Amériques	1.595	1.114	7.094	1.778	763	149	12.493	6,9
dont								
Etats-Unis d'Amérique (USA)	310	129	2.028	105	21	17	2.610	1,4
Colombie	220	145	914	216	64	18	1.577	0,9
Brésil	181	155	808	256	134	16	1.550	0,9
Océanie	42	25	142	34	9	7	259	0,1
Apatrides ou non déclarés	23	18	56	22	18	9	148	0,1
Toutes nationalités	21.131	32.996	62.270	38.894	18.683	6.444	180.418	100,0
Proportion d'étrangers	12,1	18,8	12,9	11,8	12,8	5,6	12,7	

Source : ministère de l'Éducation nationale.

La forte hausse des effectifs d'étudiants non européens observée depuis 1999 (+ 79 % pour les Asiatiques, + 58 % pour les Africains et + 41 % pour les Américains) fait suite à la diminution survenue entre 1991 et 1997 (- 24 % pour les Asiatiques, - 21 % pour les Africains et - 16 % pour les Américains). Les effectifs d'étudiants chinois progressent très rapidement puisque leur nombre a été multiplié par six entre 1998 et 2002. Certains États africains comme le Maroc et le Sénégal ont également connu un essor important de leurs ressortissants étudiants alors que la baisse des inscriptions d'étudiants algériens s'est poursuivie jusqu'à la rentrée 2000.

L'évolution de la population étrangère européenne au cours des dix dernières années présente des contrastes importants. La présence des étudiants originaires d'un État européen non-membre de l'Union européenne, et notamment des pays de l'Est, n'a cessé de s'affirmer : leur nombre a été multiplié par 3,5 entre 1990 et 2002. En revanche, les inscriptions de ressortissants de l'Union européenne sont en léger repli depuis 1995. Si les effectifs d'étudiants originaires de Grande-Bretagne, du Portugal et de Grèce diminuent, la population étudiante en provenance des autres États membres progresse légèrement.

L'insertion de cette population étudiante étrangère dans l'enseignement universitaire varie selon le cycle et la discipline d'études.

La présence d'étudiants étrangers s'accroît sensiblement selon le cycle. En premier cycle, les étudiants étrangers représentent, en 2002-2003, 9 % des effectifs ; en deuxième cycle, leur part passe à 12,5 % et atteint 23,5 % en troisième cycle. À la fin des années 1980, les étudiants étrangers étaient, en proportion, encore plus nombreux à suivre une formation de troisième cycle. Cette proportion, qui s'établissait alors aux alentours de 28 %, a décliné fortement entre 1990 et 1998 où elle dépassait à peine 19 %.

À la rentrée 2002, c'est en sciences économiques que la proportion d'étudiants étrangers est la plus élevée (près de 19 %). En revanche, les étudiants étrangers sont, quelle que soit leur nationalité, très peu présents dans les IUT puisqu'ils représentent moins de 6 % des effectifs totaux de cette filière.

Cependant, le choix de la discipline varie selon l'origine géographique des étudiants. Ainsi, près de six étudiants américains sur dix sont inscrits en lettres et sciences humaines. Les étudiants européens (47 %) et asiatiques (40 %) suivent également des études littéraires à l'université. Toutefois, les ressortissants de certains États, comme le Liban ou la Syrie, s'orientent davantage vers des études médicales ou scientifiques. Quant aux Africains, ils se dirigent, de manière équivalente, vers les disciplines littéraires, scientifiques et économiques.

Les actions en faveur de la promotion des établissements français à l'étranger et de l'accueil des étudiants étrangers sont menées par le ministère et par l'agence ÉDUFRANCE.

2.- Les actions internationales encouragées par le ministère

Le ministère a pris un certain nombre de mesures afin de développer l'ouverture internationale des établissements d'enseignement supérieur et d'améliorer les conditions matérielles et administratives d'accueil des étudiants étrangers. Ainsi, la procédure d'inscription pour les étudiants communautaires a été simplifiée : ils peuvent s'inscrire directement dans l'université de leur choix depuis 2000. Le ministère incite également à la création de «guichets uniques» dans les universités. Enfin, les démarches d'obtention d'autorisation provisoire de travail ont été simplifiées par la circulaire des 15 et 16 janvier 2002 des ministères de l'Emploi et de la solidarité et de l'Intérieur.

En outre, la circulaire publiée le 29 août 2001 a fixé des principes pour favoriser l'engagement associatif et les initiatives étudiantes, qui concernent également les étudiants étrangers. Elle prévoit la création dans chaque université, de bureaux de la vie étudiante, regroupant en un lieu bien identifié l'ensemble des informations utiles à la vie des étudiants, à leurs démarches administratives et à la réalisation de leurs projets associatifs. Ces bureaux constituent un point d'information dans des secteurs divers, dont l'accueil des étudiants étrangers. Peuvent s'y ajouter des antennes de la préfecture et de la ville.

Diverses mesures inspirées des propositions du rapport de M. Elie COHEN, ancien président de l'université de Paris IX, ont été mises en œuvre afin d'accroître le nombre des étudiants venant étudier en France :

- la création, par arrêté du 22 mars 2002, d'un «conseil national pour l'accueil des étudiants étrangers» chargé de mesurer les avancées de cette politique volontariste, de recueillir des avis et des propositions ;
- la facilitation de l'accès à l'enseignement supérieur français aux élèves des lycées français de l'étranger qui n'ont pas la nationalité française, notamment pour la première inscription en premier cycle dans une université française des candidats titulaires du baccalauréat français obtenu à l'étranger. L'essentiel du nouveau dispositif consiste à avancer les dates jusque là en vigueur, à notifier les inscriptions aux candidats par les universités, et à leur permettre de bénéficier d'une priorité d'inscription dans l'université correspondant à leur premier choix.

Par ailleurs, des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux et sur critères universitaires peuvent être accordées dans les mêmes conditions que celles allouées aux étudiants français aux titulaires de la carte de réfugié délivrée par l'OFPRA, aux étudiants étrangers possédant la nationalité de l'un des États-membres de l'Union européenne ou d'un État tiers sous certaines conditions, et aux étudiants étrangers résidant en France avec leurs parents et les autres enfants à charge depuis au moins deux ans. Le ministère des Affaires étrangères accorde aussi des bourses aux étudiants étrangers en France (bourses du gouvernement français, bourses du programme Eiffel). En 2002, les bourses versées aux étudiants étrangers gérées par le CNOUS se sont élevées à 34,75 millions d'euros. Il convient toutefois de signaler, d'une part, qu'il ne s'agit que des dépenses gérées par le CNOUS, qui

n'est pas le seul organisme gestionnaire d'étudiants boursiers étrangers, et, d'autre part, que ces crédits sont inscrits sur le budget du ministère des Affaires étrangères.

Le CNOUS, qui a accueilli à la rentrée 2002 plus de 12.000 étudiants boursiers du gouvernement français ou d'organismes internationaux, a mis en place une série de prestations destinées à venir en aide aux étudiants étrangers. Les CROUS, qui ont en charge le versement des bourses aux étudiants, leur proposent également une aide personnalisée pour les démarches administratives, la recherche d'un logement et la participation à vie culturelle et associative étudiante.

Les services des œuvres universitaires sont accessibles aux étudiants étrangers dans les mêmes conditions que celles s'appliquant aux étudiants français. En particulier, 40 % des crédits du FSU sont versés à des étudiants étrangers et 20 % des étudiants logés par le réseau des œuvres universitaires sont des étudiants étrangers.

3.- Le rôle de l'agence ÉDUFRANCE

Créée en novembre 1998 par les ministères chargés de l'Éducation nationale et des Affaires étrangères, l'agence ÉDUFRANCE a pour rôle de promouvoir l'offre française d'enseignement supérieur à l'étranger.

Cette agence, créée sous la forme d'un groupement d'intérêt public reconduit le 20 octobre 2002, a pour mission de promouvoir à l'étranger l'offre française de formation supérieure, d'augmenter le nombre et la qualité des étudiants étrangers venant en France et, enfin, de stimuler et de coordonner la réponse française aux appels d'offre internationaux.

Sont associés à la nouvelle convention le ministère chargé de la Culture et de la communication et celui chargé du Commerce extérieur. Des représentants de ces ministères siègeront désormais au conseil d'administration de l'agence, ainsi qu'un nombre plus important de représentants des institutions universitaires. Enfin, l'agence se voit chargée d'une troisième mission avec l'amélioration de l'accueil des étudiants étrangers, à laquelle elle doit désormais apporter sa contribution.

Toutefois, cette nouvelle convention ne devrait constituer qu'un dispositif transitoire. En effet, le bilan de l'action conduite par l'agence au cours des quatre dernières années, d'une part, et la perspective de la création de nouveaux établissements appelés à intervenir dans le champ de la coopération internationale, d'autre part, imposent de redéfinir le domaine et les modalités d'action de l'établissement qui se substituera à ÉDUFRANCE.

a) Les actions menées

ÉDUFRANCE s'est attachée à promouvoir l'offre de formation et l'expertise française, à travers trois types d'actions :

- la conception et la réalisation de manifestations en France et dans de nombreux pays du monde ;

- l'organisation, en liaison avec des universités, des écoles et des entreprises, de tables rondes sur les systèmes d'enseignement supérieur français dans différents pays cibles ;
- enfin, le soutien des actions menées par les postes diplomatiques et par les espaces ÉDUFRANCE, relais de l'action de l'agence à l'étranger.

Les actions de promotion d'ÉDUFRANCE sont relayées à l'étranger par un réseau d'espaces ÉDUFRANCE localisés dans les alliances françaises, les centres culturels français, les médiathèques et les bureaux d'information universitaires. Ces espaces sont au nombre de 88, implantés dans 37 pays.

L'agence a pris en charge 1.161 étudiants étrangers en 2002 (contre 913 en 2001), auxquels elle a vendu un « produit complet » incluant une formation supérieure et les prestations d'accueil proposées par ses partenaires. La répartition géographique montre l'importance des étudiants d'origine asiatique, notamment chinoise (plus de 50 % de l'effectif accueilli). Viennent ensuite les étudiants d'Amérique latine, puis ceux originaires de pays européens.

Enfin, en matière d'ingénierie pédagogique, ÉDUFRANCE a conclu deux contrats avec la Commission européenne et un contrat avec le gouvernement syrien dans le domaine de l'e-learning. Par ailleurs, ÉDUFRANCE a été chargée par la Direction de la technologie du ministère en charge de la Recherche de réaliser le catalogue des formations supérieures françaises en ligne adaptées aux étudiants étrangers.

b) Les moyens de l'agence

Le budget de l'agence est alimenté par une dotation budgétaire ainsi que par les cotisations de ses adhérents. Les dotations allouées par les pouvoirs publics sont constituées de subventions des ministères chargés de l'Éducation nationale et des Affaires étrangères.

Pour l'année 2002, les recettes de l'agence s'élèvent à 13,26 millions d'euros, réparties d'une part en 10,14 millions d'euros de ressources propres, dont la vente de produits aux étudiants étrangers (9,40 millions d'euros) et les cotisations des adhérents (0,24 millions d'euros), et d'autre part en 3,11 millions d'euros de subventions. Les dépenses s'élèvent à 12,97 millions d'euros. Les comptes pour 2002 présentent donc un solde positif de 0,28 million d'euros.

Le personnel de l'agence est constitué d'agents mis à disposition par différents organismes ou administrations et, pour les spécialités peu représentées dans la fonction publique, de contractuels issus du secteur privé et rémunérés par l'agence sur ses fonds propres. Pour l'année 2002, l'agence dispose, ainsi, de 19 emplois mis à disposition et 17 emplois de contractuels. L'agence dispose également d'une enveloppe annuelle de contrats saisonniers et de demi-journées de vacations de collaborateurs extérieurs.

La dotation prévue par le projet de loi de finances pour ÉDUFRANCE s'élève à 1,56 million d'euros. L'augmentation de cette dotation par rapport à 2003 (+ 0,14 million d'euros) correspond à un transfert en provenance de la section « Enseignement scolaire » concernant des crédits de rémunération de personnels.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 30 octobre 2003, la Commission a examiné les crédits de l'Enseignement supérieur.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Alain Claeys** a souhaité disposer de données portant sur l'exécution, région par région, du volet universitaire des contrats de plan, afin de mesurer de manière précise l'importance des retards observés, en 2003, dans l'utilisation des crédits. De même, il serait utile de connaître la répartition, par université, de la dotation de l'État, l'augmentation limitée des crédits pour dépenses ordinaires (moins de 2 %) laissant présager des mesures nouvelles de faible ampleur. Où en est le réaménagement de l'université de Jussieu ? Les délais prévus ont-ils été respectés ? Par ailleurs, en quoi le projet de loi de finances renforce-t-il les moyens d'autonomie des universités ?

Votre Rapporteur spécial a précisé que le projet de budget n'accroît pas l'autonomie des universités – tel n'est pas l'objet d'un budget – mais augmente les moyens alloués à celles-ci pour exercer leur autonomie. Deux séries de mesures vont dans ce sens : d'une part, les créations d'emplois IATOS, la résorption de l'emploi précaire et les transformations d'emplois de catégorie C en emplois de catégorie A améliorent l'encadrement des établissements ; d'autre part, grâce à la progression de 4,2 % de la dotation publique aux établissements d'enseignement supérieur, ce sont 51 millions d'euros supplémentaires que les universités pourront affecter librement. Les résultats de l'exécution des contrats de plan seront annexés au rapport spécial. Ils font apparaître de fortes disparités d'une région à l'autre. L'évolution des moyens des universités doit être appréciée, non pas au regard de la progression des crédits pour dépenses ordinaires, mais à l'aune de la hausse de la dotation globale de fonctionnement (DGF) qui atteint 5,5 %. On ne constate pas de retard dans le chantier de l'université de Jussieu : le désamiantage et le relogement sur le site de Boucicaut sont en passe d'être achevés, et les crédits inscrits pour 2004 permettront de poursuivre les opérations en cours. Par ailleurs, d'après les informations recueillies auprès des présidents d'université, les gels opérés en 2003 sur les crédits pour dépenses en capital n'ont pas retardé la réalisation des investissements. En revanche, pour maintenir le rythme d'investissements, il faudrait qu'aucune annulation n'intervienne en 2004.

M. Alain Claeys a considéré qu'il est difficile d'affirmer que les gels intervenus en 2003 n'ont pas posé de problèmes aux universités.

M. Michel Bouvard a fait observer que les collectivités locales opératrices ont procédé aux avances de trésorerie.

Votre Rapporteur spécial a attiré l'attention sur la nécessité de distinguer, au sein des contrats de plan, les opérations qui, parce qu'elles ont été validées par les

ministères concernés, sont susceptibles d'être exécutées rapidement, et celles, non encore validées, dont la réalisation est par nature plus lente.

Votre Rapporteur spécial a par ailleurs proposé que la Cour des comptes enquête sur les modalités de gestion du parc des CROUS, avant la mise en œuvre de la décentralisation.

La Commission a ensuite examiné un amendement présenté par votre Rapporteur spécial visant à réduire les subventions de fonctionnement aux établissements d'enseignement supérieur de 818.866 euros. **Votre Rapporteur spécial** a précisé que l'économie dégagée par cet amendement pourrait éventuellement permettre d'amplifier les mesures de repyramidage proposées par le Gouvernement. Il convient en effet de renforcer l'attractivité des carrières universitaires, en augmentant le nombre de maîtres de conférence hors classe de manière à ce que ceux-ci représentent 10 % du nombre total de maîtres de conférence, et en maintenant la part des professeurs dans le nombre total des enseignants chercheurs.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis elle a *adopté*, sur la proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Enseignement supérieur ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

ANNEXE

—

SUIVI DES CREDITS CPER DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Montants en milliers d'euros COM, hors avenants, hors grands programmes programmes interrégionaux	Montants initiaux 2000 - 2006		Crédits délégués en 2000		Crédits délégués en 2001		Crédits délégués en 2002		Total	
	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%	Montants	%
	59.455,12	2,78 %	11.296	19,00 %	13.072	21,99 %	10.791	18,15 %	35.159	59,04 %
NE	68.065,74	3,18 %	11.095	16,30 %	12.522	18,40 %	8.544	12,55 %	32.161	53,07 %
NE	33.233,89	1,55 %	4.573	13,76 %	4.065	12,23 %	1.979	5,95 %	10.617	32,00 %
RGNE	37.197,55	1,74 %	6.037	16,23 %	5.404	14,53 %	4.069	10,94 %	15.510	41,72 %
NE	107.720,47	5,03 %	14.574	13,53 %	15.084	14,00 %	13.592	12,62 %	43.250	40,17 %
	63.345,22	2,96 %	10.479	16,54 %	11.068	17,47 %	9.460	14,93 %	31.007	47,54 %
RGNE ARDENNES	33.622,63	1,57 %	4.031	11,99 %	4.429	13,17 %	4.003	11,91 %	12.463	37,00 %
	17.531,64	0,82 %	648	3,70 %	2.708	15,44 %	0	0,00 %	3.356	18,80 %
E COMTE	30.489,80	1,43 %	3.621	11,87 %	4.878	16,00 %	4.468	14,65 %	12.966	42,50 %
RANCE	532.123,29	24,87 %	75.065	14,11 %	78.517	14,76 %	165.005	31,01 %	318.587	59,82 %
DOC ROUSSILLON	89.068,34	4,16 %	15.733	17,66 %	22.361	25,11 %	12.579	14,12 %	50.673	56,91 %
N	38.340,93	1,79 %	4.497	11,73 %	5.399	14,08 %	5.708	14,89 %	15.604	40,85 %
NE	78.511,24	3,67 %	7.135	9,09 %	12.770	16,26 %	10.198	12,99 %	30.102	38,45 %
RENEES	91.316,96	4,27 %	15.213	16,66 %	15.781	17,28 %	30.415	33,31 %	61.409	67,24 %
AS DE CALAIS	131.411,05	6,14 %	13.355	10,16 %	13.695	10,42 %	17.802	13,55 %	44.852	34,12 %
ORMANDIE	50.986,63	2,38 %	7.040	13,81 %	7.300	14,32 %	6.695	13,13 %	21.035	41,30 %
ORMANDIE	48.783,68	2,28 %	7.490	15,35 %	6.844	14,03 %	6.405	13,13 %	20.739	42,52 %
LA LOIRE	107.198,90	5,01 %	13.644	12,73 %	16.697	15,58 %	13.359	12,46 %	43.700	40,57 %
E	35.825,52	1,67 %	8.254	23,04 %	2.900	8,09 %	3.983	11,12 %	15.136	42,20 %
CHARENTES	62.885,22	2,94 %	10.138	16,12 %	8.537	13,58 %	7.706	12,25 %	26.382	41,97 %
CE ALPES CÔTE D'AZUR	117.940,65	5,51 %	17.349	14,71 %	20.112	17,05 %	15.727	13,34 %	53.188	45,18 %
ALPES	178.212,86	8,33 %	20.626	11,57 %	26.407	14,82 %	24.026	13,48 %	71.059	39,88 %
OUPE	30.489,80	1,43 %	4.573	15,00 %	5.428	17,80 %	1.987	6,52 %	11.987	39,39 %
	28.965,31	1,35 %	152	0,53 %	334	1,15 %	1.127	3,89 %	1.613	5,57 %
IQUE	21.037,97	0,98 %	1.067	5,07 %	2.565	12,19 %	2.939	13,97 %	6.571	31,20 %
N	45.734,71	2,14 %	4.756	10,40 %	7.405	16,19 %	5.538	12,11 %	17.699	38,66 %
TOTAL	2.139.495,13	100,00 %	292.440	13,67 %	326.280	15,25 %	388.102	18,14 %	1.006.822	47,09 %

ministère de l'Éducation nationale.

N° 1110 annexe 31 : Rapport de M. Laurent Hénart sur le projet de loi de finances pour 2004 – Enseignement supérieur