



N° 1238

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 16 mai 2023.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

relative à la définition d'un cap au bénéfice des écoles nationales supérieures d'architecture,

présentée par Mesdames et Messieurs

Alexandre HOLROYD, Thomas CAZENAVE, Vincent LEDOUX, Mohamed LAQHILA, Pascale BOYER, Laurence MAILLART-MÉHAIGNERIE, Anne-Laurence PETEL, Antoine ARMAND, Cyrille ISAAC-SIBILLE, Céline CALVEZ, Philippe FAIT, Nadia HAI, Nicole DUBRÉ-CHIRAT, Lysiane MÉTAYER, Christophe NAEGELEN, Anne BRUGNERA, Fabienne COLBOC, Violette SPILLEBOUT, Louis MARGUERITTE, Marc LE FUR, Denis MASSÉGLIA, Fanta BERETE, Maud PETIT, Jean-Marc ZULESI, Louise MOREL, Corinne VIGNON, Hubert OTT, Damien ABAD, Lise MAGNIER, Mounir BELHAMITI, Bertrand BOUYX, Joël GIRAUD, Quentin BATAILLON, Patricia LEMOINE, Véronique RIOTTON, Guy BRICOUT, Lionel ROYER-PERREAUT,

députés.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le 15 mai 2023, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a examiné les conclusions d'un rapport présenté par M. Alexandre Holroyd portant sur les écoles nationales supérieures d'architecture (ENSA).

En France, l'enseignement de l'architecture repose de manière quasi-exclusive sur 20 écoles nationales supérieures d'architecture placées, depuis 2013, sous la tutelle conjointe du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (MESR). En 2023, ces écoles accueillent environ 20 000 élèves dont l'insertion professionnelle post-diplôme est très satisfaisante.

À la suite des réformes entreprises en 2005 puis par cinq décrets en Conseil d'État publiés le 15 février 2018, l'organisation des ENSA se rapproche de plus en plus de celle du reste de l'enseignement supérieur même si des différences significatives demeurent en termes pédagogiques comme en termes de gestion. La réforme de 2018 a institué une nouvelle gouvernance proche de celle en vigueur dans les universités, a créé un statut d'enseignant-chercheur inspiré de celui en vigueur dans les universités et a déconcentré le recrutement de certains personnels. La réforme de 2018 n'a cependant pas effacé certaines spécificités des ENSA tenant à la fois à la nature de l'enseignement dispensé et à l'organisation juridique, administrative et financière de ces établissements. Le ministère de la culture continue par exemple de gérer 70 % des ressources humaines des ENSA alors que les universités gèrent leur personnel depuis plusieurs années.

Le financement des ENSA repose très largement sur des crédits du ministère de la culture qui, en 2023, s'élèveront à 221 millions d'euros hors dépenses de grands travaux et représenteront une dépense moyenne par étudiant estimée aux environs de 11 300 euros. Ce montant s'élèvera à plus de 233 millions d'euros « dépenses de grands travaux incluses ». Ce financement du ministère de la culture est complété par des concours mineurs apportés par d'autres ministères, par les ressources propres limitées des ENSA et par des crédits, significatifs mais imparfaitement connus, des collectivités territoriales.

S'agissant des ressources propres des ENSA, celles-ci s'établissent (pour les 20 ENSA) à 11,65 millions d'euros en 2021 ; ce montant variant de 271 500 euros à l'ENSA de Saint-Étienne à 1 100 000 euros à l'ENSA de Paris La Villette. En valeur relative, et selon ces mêmes données, le taux de ressources propres des ENSA oscille entre 4 % (ENSA de Nantes) et 26 % (ENSA Paris-Est) des recettes avec une moyenne proche de 15 %. Ces ressources propres s'appuient essentiellement sur des droits d'inscription stables, relativement faibles et d'un montant équivalent pour les étudiants français, communautaires et extracommunautaires.

Depuis 2018, l'État a accompli un important effort budgétaire en faveur des ENSA essentiellement en matière d'emploi des enseignants-chercheurs et de remise à niveau progressive du parc immobilier. De 2017 à 2022, près de 200 postes d'enseignants titulaires (191) ont été créés dans les ENSA, soit par titularisation de contractuels précédemment en fonction (111), soit par des créations nettes de postes (80). Un programme exceptionnel de travaux s'est traduit, selon le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), par des « *investissements immobiliers tout à fait remarquables* » dont le montant cumulé s'élève à 88 millions d'euros ⁽¹⁾.

Tous postes budgétaires compris, en l'espace de quatre ans, la dépense annuelle consacrée par le ministère de la culture aux ENSA est passée, dépenses de grands travaux incluses, de 187 millions d'euros en 2019 à 233 millions d'euros en 2023.

Ces efforts inédits n'occulent cependant pas certaines faiblesses persistantes à l'origine d'un malaise au sein des ENSA illustré par un récent mouvement social. Ces faiblesses concernent les conditions d'exercice de la tutelle, le nombre insuffisant de personnels administratifs, l'imparfaite remise à niveau des locaux, le nombre - stable depuis 20 ans - d'étudiants accueillis dans ces établissements et la nature et le niveau des ressources financières de ces écoles.

Dix ans après son institution, la tutelle conjointe exercée sur les ENSA par le ministère de la culture et le MESR est en situation d'échec. La tutelle exercée par le ministère de la culture sur les ENSA souffre de carences manifestes auxquelles le ministère s'attache à répondre en rénovant, de manière tardive et encore limitée, ses modalités d'intervention. Le

(1) Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, « *Les écoles nationales supérieures d'architecture – Étude à l'attention de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale* », avril 2023, page 8.

ministère de la culture ne connaît par exemple ni le ratio d'emplois administratifs nécessaire au bon fonctionnement d'une ENSA, ni l'évolution des besoins pluriannuels du nombre de diplômés en architecture, ni le devenir des diplômés en architecture au-delà de trois ans après l'obtention de leur diplôme. La tutelle du MESR, essentiellement concentrée sur un aspect pédagogique, est quant à elle quasiment inexistante.

Le nombre de personnels administratifs employés dans les ENSA est par ailleurs insuffisant. Si l'évolution des ressources humaines au sein des ENSA se distingue par plusieurs avancées récentes notables, deux rapports d'inspection⁽²⁾ et une étude du HCÉRES⁽³⁾ établie à la demande de la commission des finances de l'Assemblée nationale évoquent un sous-dimensionnement des services administratifs des ENSA. Dans une publication récente, le ministère de la culture reconnaît que « *les équipes administratives des ENSA restent fragiles* »⁽⁴⁾.

L'effort d'investissement inédit réalisé en faveur des ENSA, notamment dans le cadre du plan de relance, a permis une première remise à niveau du parc immobilier de ces écoles. À la rentrée 2023, l'ENSA de Marseille intégrera par exemple des locaux neufs et des travaux importants sont en cours dans les établissements de Lille, Montpellier, Toulouse et Versailles. La situation des locaux des ENSA est cependant encore hétérogène et plusieurs exemples confirment la nécessité de prolonger cette politique de remise à niveau. La question de la vétusté des locaux se double parfois de celle de l'exiguïté des espaces d'enseignement. Toutes les ENSA ne disposeraient par exemple pas d'une salle permettant de réaliser des travaux à l'échelle 1.

Le nombre - stable depuis 20 ans - d'étudiants accueillis dans les ENSA interroge. Comme un récent rapport d'inspection l'a souligné,

-
- (2) Le premier rapport, confié à l'Inspection générale des affaires culturelles, a été rendu en novembre 2020 et s'intitule : « *La réforme des écoles nationales supérieures d'architecture : bilan d'étape* ». Le second rapport, rendu en décembre 2021 par l'Inspection générale des affaires culturelles et l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, s'intitule : « *Les conditions de l'enseignement et le déroulement de la formation dans les écoles nationales supérieures d'architecture* ».
 - (3) Cette étude qui avait été demandée par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifiée par la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, a été remise le 28 avril 2023. Le HCÉRES est la première autorité publique indépendante à apporter dans ce cadre son concours aux travaux d'évaluation du Parlement.
 - (4) Ministère de la culture, L'effort de l'État en faveur des écoles nationales supérieures d'architecture, 10 mars 2023, page 3.

« depuis plus de 20 années, une forme de numerus clausus de fait s'est imposée pour le nombre d'élèves admis annuellement dans les 20 ENSA ». Ce document relève que le nombre d'environ 20 000 élèves accueillis par an n'a *« jamais découlé d'instructions ministérielles »* et tient *« aux capacités physiques d'accueil des écoles »*⁽⁵⁾. Dans son étude, le HCÉRES reprend ce constat et observe que, sur la même période, *« les effectifs dans l'enseignement supérieur ont augmenté de 17 % en 20 ans dans le public »*⁽⁶⁾.

La nature et le niveau des ressources financières des ENSA soulèvent également certaines questions. Les subventions pour charges de service public versées aux écoles sont inégalement réparties. Ainsi, en 2022-2023, l'écart entre l'ENSA recevant du ministère de la culture la subvention par étudiant la moins élevée et l'ENSA recevant la subvention par étudiant la plus élevée est de 62 % : si l'ENSA de Nantes reçoit une subvention de 8 750 euros par étudiant, l'ENSA de Toulouse reçoit une subvention de 14 208 euros par étudiant. Ces subventions n'intègrent également pas la compensation de l'exonération des droits d'inscription accordée aux étudiants boursiers alors même que les intéressés représentent environ 25 % des effectifs étudiants des ENSA.

Les ressources propres des ENSA sont également très limitées en raison notamment d'un important retard en matière d'alternance et de formation continue et de choix contestables de gestion. La proportion des étudiants en architecture en alternance serait d'à peine 1 % et moins d'une ENSA sur 3 propose des actions de formation continue diplômante. D'un point de vue financier, un développement de l'alternance et de la formation continue constituerait une voie privilégiée de progression des ressources propres des ENSA. Le faible niveau des ressources propres résulte également de la décision du ministère de la culture de ne pas appliquer des droits d'inscription différenciés à certains étudiants extracommunautaires alors que cette pratique est en vigueur dans les établissements d'enseignement supérieur dépendant du MESR, du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire et du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires.

Ces différentes faiblesses témoignent d'un manque d'attention aux ENSA regrettable et persistant.

(5) Inspection générale des affaires culturelles et Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche, s'intitule, « Les conditions de l'enseignement et le déroulement de la formation dans les écoles nationales supérieures d'architecture », pages 103-104.

(6) Op. cit, page 8.

La réponse aux difficultés des ENSA ne saurait cependant se limiter à des crédits budgétaires supplémentaires. À l'heure de la transition écologique, un cap doit être donné à ces écoles.

En premier lieu, une trajectoire pluriannuelle en termes de ressources et de moyens doit être définie pour remettre à niveau les ENSA. Cette trajectoire, dont les mesures prises depuis 3 ans dessinent les premiers contours, pourrait s'appuyer, d'une part, sur la conclusion d'un protocole d'accord sur les personnels administratifs des écoles et, d'autre part, sur la poursuite de l'effort d'investissement immobilier engagé ces dernières années en intégrant, lorsque cela est possible, un critère supplémentaire relatif à l'intégration des ENSA aux campus universitaires. Si le protocole précité devrait être financé par le ministère de la culture, la poursuite des investissements immobiliers pourrait également être financée par le ministère de la culture et, éventuellement, par des collectivités territoriales. À l'heure actuelle, moins de 3 % des locaux des ENSA appartiennent à des collectivités territoriales alors que, selon un récent rapport de la Cour des comptes sur l'immobilier universitaire, les collectivités territoriales sont propriétaires de 12 % de l'immobilier universitaire ⁽⁷⁾.

Dans un second temps, de nouvelles compétences pourraient être transférées aux ENSA volontaires afin de poursuivre le rapprochement de ces écoles avec le reste de l'enseignement supérieur. Un transfert de la gestion de la masse salariale et des personnels relevant aujourd'hui du ministère de la culture devrait être envisagé. En matière d'organisation, la participation des ENSA aux établissements publics expérimentaux prévus par l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 mérite d'être encouragée, au regard du bilan satisfaisant, dressé par le HCÉRES, de la participation de 4 ENSA à des établissements de ce type.

Ces évolutions devraient permettre d'envisager un accroissement du nombre d'étudiants accueillis.

Les conditions d'exercice de la tutelle doivent également être rééquilibrées et le modèle financier des ENSA doit être rénové pour diversifier et accroître leurs ressources. Le ministère de la culture devrait poursuivre la rénovation des conditions d'exercice de la tutelle en prévoyant notamment une participation de droit de l'administration centrale du ministère de la culture au conseil d'administration des ENSA. Le MESR devrait clarifier ses relations avec le ministère de la culture.

(7) Cour des comptes, *L'immobilier universitaire, du défi de la croissance à celui du transfert de propriété*, octobre 2022, page 33.

Le modèle financier des ENSA mérite d'être profondément rénové. La réponse au besoin financier des ENSA ne peut uniquement prendre la forme d'un « choc d'investissement » financé par l'État mais doit s'appuyer sur un fort développement des ressources propres de ces écoles et sur l'exploration de voies d'économies.

Le développement des ressources propres devrait constituer une priorité dont la mise en œuvre pourrait notamment reposer sur une modification des droits d'inscription, sur l'institution d'un cadre favorable à la progression de l'alternance et de la formation continue et sur l'encouragement des coopérations avec le monde de l'entreprise. Un bonus financier devrait être accordé aux ENSA atteignant l'objectif de ressources propres fixé par la tutelle. Les voies d'économies à explorer s'appuieraient sur l'ajustement des maquettes de formation et sur la mutualisation des moyens entre ENSA ou, comme le suggère le HCÉRES, au sein des établissements publics expérimentaux.

En complément, la lisibilité du financement des ENSA doit être améliorée. À l'heure actuelle, les ENSA sont présentées dans les documents budgétaires soumis au Parlement sous la forme d'un opérateur et d'une ligne budgétaire uniques. Comme l'a suggéré un récent rapport d'inspection, il serait expédient d' *« identifier chaque ENSA dans les documents relatifs à la loi de finances du programme « transmission des savoirs et démocratisation de la culture », et [de] les faire figurer individuellement dans la liste des opérateurs financés par ce programme »* ⁽⁸⁾.

Ces différents éléments motivent la présente proposition de résolution. Le prisme financier de ces propositions s'explique par la nature du travail d'évaluation financière entrepris par la commission des finances. D'autres questions intéressent les ENSA (notamment des questions relatives au rythme et à l'organisation des études, aux doubles diplômes, au lien entre recherche et formation...), mais la commission des finances ne s'est pas prononcée sur ces sujets qui relèvent davantage de la compétence de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale.

(8) Inspection générale des affaires culturelles, *La réforme des écoles nationales supérieures d'architecture : bilan d'étape*, page 75.

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

Article unique

L'Assemblée nationale,

Vu l'article 34-1 de la Constitution,

Vu l'article 136 du Règlement de l'Assemblée nationale,

Vu les articles 46, 54 et 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Vu les articles L. 752-1 et L. 752-2 du code de l'éducation,

Vu les décrets n° 2018-105 du 15 février 2018 portant statut particulier du corps des professeurs et du corps des maîtres de conférences des écoles nationales supérieures d'architecture, n° 2018-106 du 15 février 2018 relatif au conseil national des enseignants-chercheurs des écoles nationales supérieures d'architecture, n° 2018-107 du 15 février 2018 relatif aux maîtres de conférences et professeurs associés ou invités des écoles nationales supérieures d'architecture, n° 2018-108 du 15 février 2018 relatif aux intervenants extérieurs des écoles nationales supérieures d'architecture et n° 2018-109 du 15 février 2018 relatif aux écoles nationales supérieures d'architecture,

Vu les travaux de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques le 15 mai 2023,

Vu l'étude remise le 28 avril 2023 par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur à la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale sur le fondement de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances,

Considérant le rôle joué par les écoles nationales supérieures d'architecture dans la formation initiale, la formation continue et la recherche en architecture ;

Considérant le rôle joué par les écoles nationales supérieures d'architecture dans la mise en œuvre de la transition écologique ;

Considérant la permanence de certaines difficultés rencontrées par ces écoles en dépit des investissements importants engagés depuis 2018 ;

Considérant le niveau limité des ressources propres des écoles nationales supérieures d'architecture ;

1. Invite le Gouvernement à définir une trajectoire pluriannuelle en termes de ressources et de moyens pour assurer une remise à niveau des écoles nationales supérieures d'architecture dans le prolongement des efforts engagés depuis 2018 ;

2. Souhaite que le Gouvernement envisage, dans un second temps, une évolution des compétences et de l'organisation des écoles nationales supérieures d'architecture et une augmentation de leurs effectifs étudiants ;

3. Suggère que le Gouvernement rénove les conditions d'exercice de la tutelle conjointe du ministère de la culture et du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche ;

4. Invite le Gouvernement à rénover le modèle financier des écoles nationales supérieures d'architecture pour diversifier et accroître leurs ressources en développant fortement les ressources propres de ces écoles, en renforçant l'implication des collectivités territoriales et en explorant des voies d'économies ;

5. Invite le Gouvernement à améliorer la lisibilité du financement des écoles nationales supérieures d'architecture dans les documents budgétaires soumis au Parlement.

