

N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 29

ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR et RECHERCHE :

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. MICHEL BOUVARD

Député

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I : LA PRIORITE ACCORDEE A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN 2005 REPOND A LA NECESSITE DE RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS	11
I.- UNE GESTION DES CREDITS FORTEMENT CONTRAINTE EN 2003 ET EN 2004	11
A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2003	11
B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004	16
II.- UN EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR JUSQU'A PRESENT INSUFFISANT	19
A.- LA POURSUITE DE LA HAUSSE DES EFFECTIFS ETUDIANTS.....	19
1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière.....	19
2.- L'évolution des effectifs étudiants par cycle et par discipline.....	21
B.- L'EVOLUTION DES DEPENSES EN FAVEUR DES ETUDIANTS.....	22
1.- La dépense de la collectivité nationale en faveur des étudiants	22
2.- L'évolution de la dépense moyenne par étudiant	22
3.- Une comparaison internationale de la dépense	24
CHAPITRE II : LE DYNAMISME DES UNIVERSITES FRANÇAISES EST APPELE A SE RENFORCER DANS UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL ACCRU	27
I.- ENCOURAGER LA CONSTITUTION DE RESEAUX	27
A.- DES CLOISONNEMENTS TROP NOMBREUX.....	28
B.- LA PARTICIPATION A L'ESPACE EUROPEEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	29
C.- LE DEVELOPPEMENT DES LOGIQUES DE SITES	30
II.- MODERNISER LA GESTION DES UNIVERSITES	32
A.- RENFORCER L'EFFICACITE DE LA GESTION.....	33
1.- Une gestion à améliorer	33
2.- Les moyens financiers des universités	38
B.- METTRE EN ŒUVRE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	40
1.- Une présentation des crédits perfectible.....	42
2.- Un système de mesure de la performance satisfaisant.....	46

3.– La déclinaison opérationnelle des programmes, objet de deux expérimentations dans l'enseignement supérieur.....	51
4.– La détermination du plafond d'autorisation des emplois, une démarche décevante	54
CHAPITRE III : LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DOIVENT S'ACCOMPAGNER DE REFORMES DE FOND	59
I.– LES PERSONNELS ENSEIGNANTS	60
A.– LES CREATIONS D'EMPLOIS D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS IMPLIQUENT QUE SOIT AFFERMIE L'EFFICACITE DE LEUR GESTION	60
1.– Des créations d'emplois d'enseignants-chercheurs importantes	60
2.– La nécessité d'une gestion plus efficace des emplois.....	62
B.– LES MESURES D'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DOIVENT ALLER DE PAIR AVEC UNE REFORME DU STATUT D'ENSEIGNANT-CHERCHEUR.....	66
1.– Les réformes statutaires.....	66
2.– Les mesures contenues dans le projet de loi de finances	70
II.– LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	71
A.– SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION	72
1.– Une pyramide des âges traduisant un vieillissement	72
2.– Une structure des emplois appelée à évoluer	73
B.– UNE POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS A APPROFONDIR	73
C.– L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS.....	75
1.– Les créations d'emplois prévues dans le projet de loi de finances	75
2.– Les mesures d'amélioration de la situation des personnels.....	76
CHAPITRE IV : L'EFFICACITE DE L'EFFORT BUDGETAIRE CONSACRE AU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE SUPPOSE UNE REORGANISATION DE SA GESTION	81
I.– L'ABSENCE DE GESTION EFFICACE DU PATRIMOINE IMMOBILIER	81
A.– LA MECONNAISSANCE DE L'ETAT DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE	82
B.– UNE GESTION IRRATIONNELLE	83
II.– LE PLAN « UNIVERSITÉ DU 3^{EME} MILLÉNAIRE » : UN RATTRAPAGE NECESSAIRE APRES UN DEBUT DE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE	84
A.– LES DIFFICULTES DE L'ÉTAT A RESPECTER SES ENGAGEMENTS.....	84
1.– La gestion des autorisations de programme	84
2.– La gestion des crédits de paiements	86
B.– L'EFFORT EN FAVEUR DES BIBLIOTHEQUES	88
C.– L'ATTENTION PORTEE A LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE.....	90

III.– LES OPERATIONS FINANCIÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT	90
A.– LE CHANTIER DE DESAMIANTAGE DU CAMPUS DE JUSSIEU	90
1.– L'état d'avancement du chantier	91
2.– La situation de l'Établissement public du campus de Jussieu.....	93
3.– Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005	94
B.– LA MISE EN SECURITE DES BATIMENTS UNIVERSITAIRES.....	95
1.– Le volet sécurité du plan « Université du 3 ^{ème} millénaire »	95
2.– Les crédits de maintenance.....	96
C.– LES GRANDS TRAVAUX.....	97
1.– La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle	97
2.– Le musée du Quai Branly.....	98
CHAPITRE V : L'ACTION EN FAVEUR DES ETUDIANTS EST POURSUIVIE.....	101
I.– L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL.....	101
A.– L'AIDE FINANCIERE DIRECTE	102
1.– Les bourses	102
2.– Les prêts d'honneur.....	106
3.– Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés.....	106
B.– L'ACCUEIL DES ETUDIANTS HANDICAPES.....	108
C.– LES TRANSPORTS A COUT REDUIT POUR LES ETUDIANTS	109
II.– LE LOGEMENT ET LA RESTAURATION	110
A.– LE LOGEMENT	110
1.– Renforcer l'offre publique	111
2.– Développer les partenariats.....	112
3.– Mobiliser les acteurs du secteur immobilier	112
4.– Accroître l'efficacité sociale des aides personnelles et faciliter l'accès au logement....	113
B.– LA RESTAURATION	113
III.– LA MEDECINE UNIVERSITAIRE.....	115
IV.– LES BIBLIOTHEQUES.....	117
A.– LE DEVELOPPEMENT ET LA MODERNISATION DES BIBLIOTHEQUES.....	117
B.– LES MOYENS FINANCIERS A LA DISPOSITION DES BIBLIOTHEQUES	118
EXAMEN EN COMMISSION	121

INTRODUCTION

Le budget de la section « Enseignement supérieur » du projet de loi de finances pour 2005 s'élève, recherche universitaire comprise, à 9.362 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 3,02 % par rapport au budget voté pour 2004. Le montant des autorisations de programme disponibles sur l'exercice 2004 est de 895,06 millions d'euros, en augmentation de 0,6 % par rapport à 2004.

La progression des moyens destinés à l'enseignement supérieur dans un contexte budgétaire difficile témoigne de la volonté clairement affirmée de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité. La vitalité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche conditionne en effet à la fois l'emploi présent et futur, le niveau de vie de la population et la place de l'économie française. Si cet effort budgétaire est un signe fort de la reconnaissance de l'importance que la collectivité nationale attache à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire, il doit être prolongé par une évolution des modes de régulation du système, allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation et d'un dynamisme accru de ses acteurs.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2005 À STRUCTURE CONSTANTE

(en millions d'euros)

	2004 LFI	2005 PLF	2005 PLF/ 2004 LFI (en %)
Titre III – Moyens des services	6.948	7.056	+ 1,55
Titre IV – Interventions publiques	1.366	1.393	+ 1,98
<i>Total dépenses ordinaires</i>	<i>8.314</i>	<i>8.449</i>	<i>+ 1,62</i>
Titre V – Investissements exécutés par l'État	29	106	+ 265,52
Titre VI – Subventions d'investissement accordées par l'État	744	807	+ 8,47
<i>Total des dépenses en capital</i>	<i>773</i>	<i>912</i>	<i>+17,98</i>
Total des crédits de paiement	9.087	9.362	+ 3,02

Source : projet de loi de finances pour 2005.

L'effort porte sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses ordinaires, qui progressent, à structure constante, de 1,62 %, pour atteindre 8.449,5 millions d'euros, mais surtout sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital, qui enregistrent une augmentation de plus de 18 %, pour s'élever à 912,4 millions d'euros.

Une attention particulière est tout d'abord apportée à la recherche universitaire, avec la création de 850 emplois d'enseignants-chercheurs et de 150 emplois d'ingénieurs d'études. Aux 245 emplois de professeurs des universités et 605 emplois de maîtres de conférences s'ajoutent 150 postes d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER). Par ailleurs, 750 emplois de personnels

non enseignants, financés sur les ressources propres des universités, sont créés dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire. Diverses mesures d'amélioration des perspectives de carrière et des régimes indemnitaires sont également prévues, tant pour les personnels enseignants que non enseignants, ainsi que, pour ces derniers, des mesures de requalification des emplois. Il s'agit ainsi de soutenir les activités de recherche, d'accompagner les établissements dans leur modernisation et d'améliorer l'environnement dans lequel évoluent les étudiants.

Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur progressent de 1.017 millions d'euros à 1.034 millions d'euros, tandis que les bibliothèques bénéficieront de 2 millions d'euros supplémentaires. En outre, les établissements d'enseignement supérieur privé se voient attribuer des moyens supplémentaires à hauteur de 5 millions d'euros. Enfin, une attention particulière est accordée à l'établissement public du musée du Quai Branly, dont la dotation est portée à 13,2 millions d'euros, dans la perspective de l'ouverture du musée en janvier 2006.

S'agissant des étudiants, 11,76 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de budget pour 2005, dont 6,32 millions d'euros pour la revalorisation de 1,5 % des taux des bourses et des plafonds de ressources. Cette mesure, qui intervient après une revalorisation du même ordre l'année dernière, représentera un coût de 19 millions d'euros en année pleine. 0,34 million d'euros sont inscrits pour la création de 300 bourses de mérite, 1,1 million d'euros pour la mise en place d'une allocation unique d'aide d'urgence et 4 millions d'euros en faveur des prêts d'honneur.

Mais l'effort budgétaire porte surtout sur les crédits de paiement relatifs aux dépenses en capital, afin d'honorer les engagements de l'État, alors que l'on assiste à une montée en puissance des chantiers de construction dans le cadre des contrats de plan État-région. Ainsi, 168,81 millions d'euros sont prévus pour les constructions et le premier équipement, en hausse de 48 % par rapport à 2004. En outre, 58 millions d'euros seront consacrés au plan sécurité, auxquels s'ajouteront les ouvertures de 15 millions d'euros en crédits de paiement et de 43 millions d'euros en autorisations de programme, afin de mettre en œuvre des travaux urgents. Les crédits de maintenance demeurent globalement stables, avec 134 millions d'euros en autorisations de programme et de 129,11 millions d'euros en crédits de paiement pour les établissements d'enseignement supérieur et 19,82 millions d'euros pour les laboratoires de recherche.

Dans le cadre des grands travaux, un effort particulier est prévu afin de répondre à l'accélération du chantier du campus de Jussieu (163 millions d'autorisations de programme et 131 millions de crédits de paiement) et de l'ouverture prochaine du musée du Quai Branly, qui bénéficie de moyens supplémentaires à hauteur de 8 millions d'euros en crédits de paiement et en autorisations de programme, auxquels s'ajoutent 15 millions d'euros de crédits de paiement complétant la dotation de l'établissement.

Conformément à la priorité accordée à la politique de recherche, la subvention d'équipement allouée à la recherche universitaire progresse de manière importante : elle augmente de 6,4 % en crédits de paiement pour atteindre 359,99 millions d'euros et de 4,9 % en autorisations de programme pour s'établir à 365,35 millions d'euros. Au sein de cette enveloppe, le soutien de base aux laboratoires progresse de 3 % pour atteindre 265,69 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement et les crédits d'équipement augmentent de 10,5 % en autorisations de programme et de 17,3 % en crédits de paiement pour s'élever à 99,6 millions d'euros et 94,3 millions d'euros.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les crédits de l'enseignement supérieur font l'objet de deux expérimentations associant quatre établissements d'enseignement supérieur ainsi que le Centre national et trois centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, l'une au titre du programme « Formations supérieures et recherche universitaire », l'autre au titre du programme « Vie étudiante ».

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} 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, 80 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

CHAPITRE I : LA PRIORITE ACCORDEE A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN 2005 REPOND A LA NECESSITE DE RATTRAPER LE RETARD FRANÇAIS

La progression de 3 % du budget de l'enseignement supérieur est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte de stricte maîtrise de la dépense publique. Elle apparaît toutefois plus que nécessaire, dans la mesure elle fait suite à deux années de gestion contrainte des crédits et où elle doit constituer une première réponse au constat de l'insuffisance des moyens consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche en France.

I.- UNE GESTION DES CREDITS FORTEMENT CONTRAINTE EN 2003 ET EN 2004

Les montants proposés dans le projet de loi de finances pour 2005 doivent être appréciés au regard des résultats de l'exécution du budget de l'année 2003 et des premières données relatives à l'exécution du budget en 2004.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 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 pour les dépenses ordinaires et les dépenses en capital. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2003, la progression des crédits budgétaires (1 %) a été pour la première fois inférieure à la croissance des effectifs étudiants (1,6 %). Cette évolution fait toutefois suite à une longue période de croissance budgétaire (111 % sur 1999-2003) supérieure aux effectifs (25 %).

La gestion a été marquée par le souci d'accélérer la consommation des crédits du ministère, en particulier pour les crédits relatifs aux opérations de construction universitaire, largement accrus par des volumes de reports élevés, que le ministère s'est donc employé à résorber.

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 2003, PAR AGRÉGAT

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Crédits ouverts	Exécution
Agrégat n°1 : enseignement supérieur	7.243	7.563	7.395
Agrégat n°2 : action sociale	1.585	1.617	1.605
Total	8.828	9.180	9.000

Source : compte rendu de gestion budgétaire.

Les crédits disponibles en 2003, après annulations, mouvements de crédits et rattachements de fonds de concours, s'élèvent à 9.180 millions d'euros, contre 9.113 millions d'euros en 2002, soit une très légère hausse de 0,73 %. L'augmentation des crédits disponibles en 2003 a donc été moins rapide que celle des crédits initialement votés.

Le détail, par titre, des mouvements de crédits enregistrés au cours de l'exercice 2003 est retracé dans le tableau suivant :

**GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL
CREDITS DE PAIEMENT – 2003**

(en millions d'euros)

	LFI 2003	Reports	Transferts / répartitions	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6.814,56	2,20	27,38	- 3,49	0,33	0,45	6.841,43
Titre IV	1.342,84	33,54	-	- 4,99	4,40	0,31	1.376,11
Total dépenses ordinaires	8.157,41	35,74	27,38	- 8,48	4,74	0,76	8.217,54
Titre V	30,89	163,15	- 1,38	- 25,00	45,02	4,14	216,82
Titre VI	639,02	123,28	11,87	- 28,98	-	0,29	745,48
Total dépenses en capital	669,91	286,43	10,49	- 53,98	45,02	4,43	962,30
Total crédits de paiement	8.827,32	322,17	30,87	- 62,46	45,76	5,19	9.179,84

Source : rapport annuel du contrôleur financier.

Les mouvements enregistrés en 2003 appellent les commentaires suivants.

- *Les reports de crédits*

Alors qu'ils étaient en augmentation continue depuis 2000, les reports de crédits ont diminué de 80 millions d'euros entre 2002 et 2003 (- 20 %). Ils s'élèvent ainsi à 322 millions d'euros en 2003, soit 3,6 % des crédits initialement votés. Comme les années précédentes, ils se concentrent sur trois chapitres : 33 millions d'euros sur le chapitre 43-71 – Bourses et secours d'études (contre 50 millions en 2002) et 239 millions d'euros sur les deux chapitres relatifs à la construction universitaire, 56-10 – Investissements. Enseignement supérieur et recherche et 66-73 – Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche (contre 311 millions en 2002).

- *Les fonds de concours*

Les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours s'élèvent à 4,74 millions d'euros en dépenses ordinaires, correspondant au remboursement des prêts d'honneur (4,41 millions d'euros), des crédits de personnel associé à la chaire d'histoire de la ville de Paris (0,10 million d'euros) et de professeurs mis à disposition de centres médico-chirurgicaux (0,23 million d'euros). S'agissant des dépenses en capital, les rattachements effectués s'établissent à 45,02 millions d'euros, en progression de 66 % par rapport à 2002, en raison de l'avancement des opérations prévues dans les contrats de plan État-région.

- *Les transferts*

S'agissant des dépenses ordinaires, les transferts, peu élevés (0,23 million d'euros) et provenant, dans leur totalité, de la section « enseignement scolaire », ont principalement concerné des crédits de rémunération d'emplois du Centre international d'études pédagogiques mis à la disposition d'Edufrance (0,14 million d'euros) et des crédits liés aux frais de mission des ordonnateurs secondaires à vocation nationale (0,07 million d'euros). En revanche, les transferts ont été beaucoup plus élevés pour les dépenses en capital. En particulier, 1,55 million d'euros ont été transférés afin de financer les travaux du rectorat de Montpellier, tandis que la section « enseignement supérieur » a bénéficié de 0,17 million d'euros destinés au financement de travaux d'action sociale s'inscrivant dans le cadre de la politique d'intégration des personnes handicapées à Bordeaux (0,04 million d'euros) et à Grenoble (0,13 million d'euros).

- *Les répartitions de crédits*

Il s'agit essentiellement de crédits en provenance du budget des charges communes (25 millions d'euros) au titre du financement de la valeur du point Fonction publique, des fonds sociaux européens (1,3 million d'euros), du fonds national de la science –FNS (12 millions d'euros).

- *Les annulations de crédits*

Prévues par les décrets du 14 mars 2003 (43,9 millions d'euros) et du 3 octobre 2003 (18,5 millions d'euros), les annulations de crédits se sont élevées à 62,4 millions d'euros en crédits de paiement. Pour leur part, les autorisations de programme ont été annulées à hauteur de 64,9 millions d'euros.

Les annulations ont concerné à titre principal les chapitres relatifs aux dépenses d'investissement. D'une part, le chapitre 56-10 a enregistré une diminution de ses crédits de paiement de 25 millions d'euros (soit 81 % de sa dotation initiale, part qui est ramenée à 13 % si l'on tient compte des crédits reportés, qui sont traditionnellement élevés) et de ses autorisations de programme (16,8 millions d'euros, soit 9 % du montant ouvert en loi de finances initiale). D'autre part, le chapitre 66-73 a vu ses crédits de paiement baisser de 13 millions d'euros (soit près de 16 % de la dotation initiale, part qui est pratiquement réduite de moitié si l'on prend en compte les reports de crédits) et ses autorisations de programme de 48 millions d'euros (ce qui représente 23 % du montant ouvert en loi de finances).

Ces annulations, intervenues dès mars 2003, ont été complétées en octobre par l'annulation de 16 millions d'euros de crédits de paiement sur le chapitre 66-71 – Subventions d'équipement à la recherche universitaire, soit 5 % environ de la dotation initiale.

Si d'autres annulations ont été opérées sur les titres III et IV, elles ont été de montant beaucoup plus faible (3,49 millions d'euros sur le titre III, dont 2,27 millions de crédits reportés et 4,98 millions d'euros sur le titre IV, dont 0,25 million de crédits reportés) et n'ont pas représenté une part très importante des dotations initiales des chapitres concernés, à l'exception toutefois du chapitre 34-98 – Moyens de fonctionnement des services dont les crédits ont été annulés à hauteur de 2,4 millions d'euros (soit près de 33 % de la dotation initiale, part qui n'est ramenée qu'à 28 % si l'on tient compte des crédits reportés).

- *Le collectif budgétaire pour 2003*

La loi de finances rectificative du 30 décembre 2003 a ouvert des crédits pour un montant total de 5,19 millions d'euros, se répartissant de la manière suivante :

– 0,45 millions d'euros sur le chapitre 36-11 – Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement, afin de financer diverses opérations, dont le transfert de compétences réalisé entre l'État et les départements s'agissant des IUFM de Gironde et de Charente maritime ;

– 0,31 millions d'euros sur le chapitre 43-11 – Enseignements supérieurs. Encouragements divers, correspondant notamment au règlement de la charge du ministère de l'Éducation nationale relative au droit au prêt des bibliothèques qui proposent le prêt à domicile ;

– 4,14 millions d'euros sur le chapitre 56-10 – Investissements. Enseignement supérieur et recherche, 1,83 million d'euros étant consacrés à des opérations de constructions universitaires afin de redynamiser le bassin d'emplois de la région Basse-Normandie et 2,31 millions d'euros correspondants à des rattachements de produits de cession immobilière. Il a été procédé à des ouvertures d'autorisations de programme pour un montant identique ;

– 0,29 millions d'euros sur le chapitre 66-73 – Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche, afin de financer plusieurs projets menés dans le cadre de la politique interministérielle d'intégration des personnes handicapées.

Les seules annulations de crédits inscrites dans la loi de finances rectificative ont porté sur des autorisations de programme dormantes et leur montant était très faible par rapport aux dotations ouvertes en loi de finances initiale. Ainsi, l'annulation portant sur le chapitre 66-73 (0,31 million d'euros) représentait 0,15 % de sa dotation initiale et celle concernant le chapitre 66-72 était d'un montant quasiment négligeable (3.048 euros, soit une part infime de la dotation initiale qui était de 174,8 millions d'euros).

Au total, les dépenses globales de la section budgétaire s'élèvent en 2003 à 9.000 millions d'euros, soit une progression de 2,4 % par rapport à l'exercice précédent. Contrairement à ce qui était constaté depuis 2001, où les dépenses

ordinaires augmentaient et les dépenses en capital baissaient, les premières ont augmenté de 2,5 % pour atteindre 8.202 millions d'euros et les secondes ont progressé de 1,69 % pour s'élever à 798 millions d'euros.

S'agissant de la consommation des crédits, les taux d'utilisation sont en hausse. Comme toujours, ils sont très élevés pour les dépenses ordinaires (99,8 %). En revanche, ils sont en nette amélioration pour les dépenses en capital : ils passent de 73,3 % en 2002 à près de 83 % en 2003.

Même s'il semble en voie de résorption, le phénomène de sous-consommation des crédits touche plus particulièrement les deux chapitres relatifs à la construction : 67,9 % pour le chapitre 56-10 relatif à la maîtrise d'ouvrage de l'État (contre 43,2 % en 2002) et 77,8 % pour le chapitre 66-73 relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée (contre 57,3 % en 2002).

Cette évolution s'explique en partie par l'accélération du rythme d'exécution du plan U3M (les académies ont été amenées à utiliser l'intégralité des crédits de paiement disponibles) et l'amélioration de l'efficacité des procédures de gestion. Mais c'est l'intervention de la régulation budgétaire qui explique l'essentiel des taux de consommations calculés sur les crédits restés ouverts.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT – 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation
Titre III	6.814,56	6.841,43	6.829,16	99,8 %
Titre IV	1.342,85	1.376,11	1.373,34	99,8 %
Total dépenses ordinaires	8.157,41	8.217,54	8.202,50	99,8 %
Titre V	30,89	287,01	147,22	67,9 %
Titre VI	639,02	745,48	651,04	87,3 %
Total dépenses en capital	669,91	962,29	798,26	82,9 %
Total	8.827,32	9.179,84	9.000,76	98,0 %

Source : ministère de l'Éducation nationale.

L'exercice 2003 se caractérise par un taux d'utilisation des autorisations de programme de 86,7 %, en baisse par rapport à 2002 (92,4 %). Cette diminution résulte principalement des gels opérés en vertu du contrat de gestion (116,15 millions d'euros ont été concernés) qui se sont accompagnés d'une obligation de report de 2003 sur 2004. En outre, les 3,68 millions d'euros votés en collectif de fin d'année n'ont pu être utilisés en raison du caractère tardif de leur ouverture. L'évolution de l'utilisation des autorisations de programme est retracée dans le tableau suivant.

UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME – 2003

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Autorisations de programme disponibles	Autorisations de programme utilisées	Taux d'utilisation
Titre V	183,88	293,70	237,42	80,8 %
Chapitre 56-10 Investissements – Enseignement supérieur et Recherche	183,88	293,70	237,42	80,8 %
Titre VI	732,18	724,56	645,50	89,1 %
Chapitre 66-71 Subventions d'équipement à la recherche universitaire	348,13	379,32	361,61	95,3 %
Chapitre 66-72 Maintenance des bâtiments – Enseignement supérieur et Recherche	174,83	175,21	144,79	82,64 %
Chapitre 66-73 Constructions et équipement – Enseignement supérieur et Recherche	209,22	170,03	139,10	81,8 %
Total autorisations de programme	916,06	1.018,26	882,92	86,7 %

Source : ministère de l'Éducation nationale.

B.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2004 s'élève, recherche universitaire comprise, à 9.087,25 millions d'euros.

Les premiers résultats de l'exercice 2004 sont récapitulés dans le tableau suivant.

GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL
CREDITS DE PAIEMENT – AU 5 SEPTEMBRE 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Reports	Transferts/ répartitions	Décret d'avance	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6.948,51	11,33	0,88	–	–	0,23	–	6.960,95
Titre IV	1.366,03	2,60	–	–	–	3,85	–	1.372,48
Total dépenses ordinaires	8.314,54	13,93	0,88	–	–	4,08	–	8.333,43
Titre V	28,87	69,60	–0,27	39,60	–	24,49	–	162,29
Titre VI	743,84	94,44	12,50	2,40	–	–	–	853,18
Total dépenses en capital	772,71	164,04	12,23	42,00	–	24,49	–	1.015,47
Total crédits de paiement	9.087,25	177,97	13,11	42,00	–	28,58	–	9.348,91

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Pour les dépenses ordinaires, les reports ont augmenté sur le titre III (de 2,20 millions d'euros de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003 à 11,33 millions d'euros de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004) alors qu'ils ont baissé sur le titre IV (de 33,54 millions d'euros à 2,60 millions d'euros). Pour le titre III, l'augmentation s'explique essentiellement par le report obligatoire de 10 millions d'euros sur le chapitre 36-14 « subvention de fonctionnement aux œuvres en faveur des étudiants » dans le cadre du contrat de gestion. S'agissant du titre IV, la diminution des reports, qui concerne à titre principal le chapitre 43-71 relatif aux bourses de l'enseignement supérieur, traduit l'amélioration du rythme de paiement des bourses par les CROUS ainsi qu'une meilleure prévision du montant de ces aides.

Un transfert a été réalisé depuis la section enseignement scolaire pour un montant de 0,15 million d'euros, correspondant à des dépenses de personnel mis à disposition de l'Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle rattaché au Conservatoire national des arts et métiers. Des mesures de répartition ont abouti à des ouvertures de crédits pour 0,73 million d'euros, en provenance des fonds sociaux européens. Les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours correspondent, d'une part, au remboursement des prêts d'honneur (3,85 millions d'euros) et, d'autre part, au remboursement par les établissements publics d'enseignement supérieur des dépenses de rémunération de leurs personnels affectés dans les services d'activités industrielles et commerciales (0,23 million d'euros).

Par ailleurs, des mesures conservatoires ont été appliquées dès l'ouverture de la gestion 2004 : 10 % des crédits des chapitres 34-98 « Moyens de fonctionnement des services », 36-11 « Subventions de fonctionnement » et 36-14 « Oeuvres en faveur des étudiants » ont été gelés, ainsi que 5 % des crédits du chapitre 43-11 « Encouragements divers ». Au-delà de ces mises en réserve, les services du contrôle financier ont bloqué les crédits sur les chapitres de dépenses ordinaires à concurrence de 20 %, à l'exception toutefois des chapitres relatifs aux bourses et aux examens et concours. Il a été procédé, le 20 avril 2004, à une mise en réserve de crédits, qui s'est substituée aux blocages conservatoires réalisés en début d'année. Ainsi, 212,66 millions d'euros (dont 10,65 millions correspondant à des crédits reportés) ont été gelés sur le titre III, et 10,54 millions d'euros sur le titre IV (dont 1,59 million de crédits reportés).

Enfin, le décret du 9 septembre 2004 a procédé à des annulations sur le seul titre III à hauteur de 2,13 millions d'euros, dont 1 million sur le chapitre 36-11 « Subventions de fonctionnement » et 0,9 million sur le chapitre 34-98 « Moyens de fonctionnement des services ». Dans la deuxième quinzaine du mois de septembre, l'ensemble des crédits mis en réserve ont fait l'objet d'un « dégel ». Compte tenu du caractère particulièrement tardif de ce « dégel », certains établissements d'enseignement supérieur ont pu rencontrer des difficultés de trésorerie lors de la rentrée universitaire, quoique l'on connaisse très mal la situation de leurs trésoreries.

S'agissant des dépenses en capital, les reports ont été moins importants que les années précédentes. Sur le titre V, ils sont passés de 163 millions d'euros de l'exercice 2002 sur l'exercice 2003 à 70 millions d'euros de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004. Sur le titre VI, ils ont diminué de 124 millions d'euros à 94 millions d'euros. Si, à première vue, cette évolution peut correspondre à une gestion plus saine des crédits, il apparaît en l'espèce qu'elle est la simple traduction de mesures de régulation budgétaire : les crédits ouverts en loi de finances rectificative (4,43 millions d'euros) n'ont pu être utilisés et 146 millions d'euros sont restés sans emploi en application du contrat de gestion.

Sur le chapitre 56-10, relatif à la construction universitaire, des crédits ont été ouverts par voie de fonds de concours pour un montant de 24,49 millions d'euros. 39,60 millions d'euros ont également été ouverts par un décret d'avance en date du 3 septembre 2004, afin de faire face à la montée en puissance de la réalisation des opérations du plan « Université du troisième millénaire » inscrites dans les contrats de plan État-région. Les demandes de crédits de paiement complémentaires permettant de financer les travaux sous maîtrise d'ouvrage de l'État ont été privilégiées et, par conséquent le chapitre 56-10 davantage doté que le 66-73, compte tenu du fait que les collectivités territoriales ou les établissements d'enseignement supérieur peuvent en général assurer l'avance des crédits pour les constructions dont elles assurent la maîtrise d'ouvrage. Enfin, 0,27 million d'euros ont été transférés au ministère de l'Intérieur.

Sur le titre VI, 2,4 millions d'euros ont été ouverts par le décret d'avance du 3 septembre 2004 sur le chapitre 66-73, relatif à la construction universitaire, tandis que les différents mouvements de transfert et de répartition se sont traduits par une ouverture de crédits à hauteur de 12,50 millions d'euros.

Par ailleurs, en début d'année, les services du contrôle financier ont bloqué les crédits des titres V et VI à hauteur de 30 %, tant pour les crédits de paiement que pour les autorisations de programme. La constitution « d'une réserve de précaution » le 20 avril n'a pas concerné les crédits de paiement, elle a en revanche porté sur 81,15 millions d'euros d'autorisations de programme, dont 31,84 millions sur le chapitre 56-10 et 49,31 millions d'euros sur le chapitre 66-73.

La mise en réserve des crédits a fortement perturbé leur gestion, d'autant plus que la situation des dépenses d'investissement était particulièrement tendue compte tenu du faible taux de couverture des besoins en crédits de paiement formulés par les rectorats et les établissements d'enseignement supérieur. Les crédits de paiement ont fait l'objet de « dégels » fin avril pour les chapitres 66-71 « subventions d'équipement à la recherche universitaire » et 66-72 « maintenance des bâtiments » et mi-juillet pour les chapitres 56-10 et 66-73, relatifs à la construction universitaire. Demeurent en revanche encore gelées actuellement les autorisations de programme des chapitres 56-10 et 66-73 à hauteur de 80 millions d'euros, soit plus de 9 % des autorisations ouvertes en loi de finances initiale.

Enfin, la consommation des crédits de la section « enseignement supérieur » s'établit, au 31 août 2004, à 69,9 %. Elle est de 70 % pour les dépenses ordinaires et 68,8 % pour les dépenses en capital. S'agissant de ces dernières, la situation est bien meilleure que l'année dernière, où le taux d'utilisation à la même date s'élevait à 39,2 %. Cette amélioration trouve plusieurs explications : la rationalisation des procédures de gestion grâce à l'application ACCORD, la montée en puissance des CPER et le renforcement de l'efficacité des procédures de gestion des dépenses.

II.- UN EFFORT DE LA NATION EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR JUSQU'A PRESENT INSUFFISANT

Parallèlement à la hausse des effectifs constatée depuis 1990 (+ 500.000 étudiants), le budget consacré à l'enseignement supérieur a quasiment doublé. Pourtant, la dépense totale de la France en faveur de l'enseignement supérieur, qui est assurée en majorité par l'État, demeure stable, à 1,2 % du PIB. Compte tenu de l'insuffisance des moyens consacrés par l'État à l'enseignement supérieur, en particulier au regard des financements alloués à l'enseignement scolaire et des comparaisons internationales, un effort de rattrapage est nécessaire. Le budget pour 2005 en constitue une première étape. Il doit être poursuivi et accompagné de la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur.

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, 2003 constituant un pic historique avec 2.254.864 étudiants, soit une augmentation de 2,1 % par rapport à 2002.

2.282.000 étudiants ont été accueillis à la rentrée 2004, ce qui représente une hausse de 1,2 % par rapport à 2003.

1.- L'évolution des effectifs étudiants par filière

À la rentrée 2003, le nombre d'inscrits à l'université s'élève à près de 1.346.000 étudiants, en hausse de 2,8 % par rapport à l'année précédente. Cette augmentation confirme le retournement de la tendance à la baisse régulière des effectifs observée entre 1995 et 2002. Les effectifs d'instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) s'élèvent à environ 86.000, en baisse de 3,7 %, alors qu'ils progressaient régulièrement depuis 2000. Les effectifs des formations technologiques courtes, instituts universitaires de technologie (IUT) et sections de techniciens supérieurs (STS), diminuent depuis 2001 pour s'établir à près de

357.500. Après une forte progression en 2002 (+ 1,9 %), les effectifs en classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) se stabilisent 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 98.000 en 2003.

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

	2002-2003	2003-2004	Variation	2004-2005	Variation
	<i>Constat</i>	<i>Constat</i>	<i>(en %)</i>	<i>Prévision</i>	<i>(en %)</i>
Université : (hors IUT)	1.309.468	1.346.398	+ 2,8	1.362.000	+ 1,2
– dont premier cycle	576.984	588.971	+ 2,1	586.700	– 0,4
– dont deuxième cycle	497.604	510.494	+ 2,6	520.700	+ 2,0
– dont troisième cycle	234.880	246.933	+ 5,1	254.600	+ 3,1
IUT	115.465	113.722	– 1,5	113.400	– 0,3
IUFM	89.062	85.808	– 3,7	n.c.	n.c.
Classes Préparatoires	72.015	72.053	+ 0,1	72.300	+ 0,3
Ingénieurs⁽¹⁾	64.000	98.038	+ 2,7	99.500	+ 1,5
STS	245.200	243.721	– 0,6	243.500	– 0,1
Autres formations⁽²⁾	313.900	n.c.	n.c.	n.c.	n.c.
Total	2.209.110	1.924.375	+ 1,7	1.854.600	+ 0,9

(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 2004, 1.362.000 étudiants sont attendus dans les universités, ce qui représente une augmentation d'environ 15.600 étudiants (+ 1,2 %) par rapport à l'année précédente. Le nombre d'inscrits en premier cycle diminue de 0,4 %, tandis que les effectifs continuent leur progression en deuxième (+ 2 %) et, surtout, troisième (+ 5,1 %) cycles. Les IUT enregistrent une nouvelle fois une diminution de leurs effectifs (– 1,5 %) qui s'élèvent à 113.400. Le nombre d'élèves en classes préparatoires continue à se stabiliser (+ 0,3 %). Le nombre d'inscrits en STS (– 0,1 %) semble se stabiliser tandis que les formations d'ingénieurs connaissent un vif succès (+ 1,5 %), confirmant la tendance enregistrée depuis quatre ans.

Les perspectives d'évolution laissent penser que l'on comptera 1.813.600 étudiants, soit près de 37.700 étudiants de plus (+ 2,1 %) en 2013 par rapport à 2003, ces prévisions ne concernant que les quatre principales filières (université, IUT, classes préparatoires et STS) de l'enseignement supérieur. Les effectifs augmenteraient de 3,2 % dans les universités pour atteindre 1.390.000 étudiants. Les classes préparatoires et les STS formeraient moins d'étudiants en 2013 qu'en 2003, soit respectivement 70.600 et 242.000 étudiants. En revanche, les IUT connaîtraient après 2008 une baisse de leurs effectifs qui atteindraient 110.100, en lien avec la diminution du nombre de bacheliers.

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

En 2003, 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 forte augmentation des effectifs est enregistrée (+ 1,9 %) en 2003, consécutive à la progression du nombre de nouveaux bacheliers.

En deuxième cycle, le nombre d'étudiants augmente fortement pour la deuxième année consécutive (+ 2,6 %) après une baisse des effectifs de 4,3 % entre 1996 et 2001. Cette hausse résulte essentiellement du vif succès rencontré par les filières professionnalisées (instituts universitaires professionnalisés et licences professionnelles).

Le nombre d'étudiants en troisième cycle continue de progresser en 2003 (+ 4,6 % en moyenne annuelle sur 2002 et 2003). Les raisons 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 24,5 % des inscrits.

Les projections sur les dix années à venir montrent que les effectifs du premier cycle diminueraient de 2,8 % (– 16.300 étudiants) alors que ceux du deuxième cycle progresseraient de 5 % (+ 26.00 étudiants) et ceux du troisième cycle de 13,7 % (+ 34.000 étudiants). Après une période de hausse de 2005 à 2008, les effectifs du premier cycle diminueraient, pour atteindre 572.700 en 2013. Le nombre d'étudiants en deuxième et troisième cycles augmenterait de manière continue, pour s'élever, respectivement, à 536.500 et 280.700.

En termes d'effectifs globaux (tous cycles confondus), toutes les disciplines enregistrent une progression de leurs effectifs en 2003 : + 1 % pour le droit, + 0,5 % pour les sciences économiques et administration économique et sociale, + 0,9 % pour les sciences. Toutefois, les augmentations sont plus prononcées pour les lettres et sciences humaines (+ 2,1 %), la santé (+ 3,7 %) et, surtout, les STAPS (+ 7,1 %).

D'après les projections effectuées sur dix ans, on constaterait un fléchissement en droit (– 2,3%) tandis que les effectifs progresseraient en sciences économiques et administration économique et sociale (+ 4,7 %) et en lettres et sciences humaines (+ 3,5 %). Ils seraient relativement stables et en sciences (+ 1 %). En revanche, on assisterait à une véritable explosion du nombre d'étudiants en formation de santé (+ 11,8 %), 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. Mais l'effort de l'État, qui assure l'essentiel des financements accordés à l'enseignement supérieur demeure insuffisant au regard de celui qui est réalisé en faveur de l'enseignement scolaire et de celui effectué dans les autres pays de développement économique comparable.

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

En 2003, la collectivité nationale a consacré 18,9 milliards d'euros à l'enseignement supérieur, soit 17 % de la dépense intérieure d'éducation. Cette dépense a augmenté de 0,5 % par rapport à 2002, 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'État, 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 interviennent à hauteur de 6 %.

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

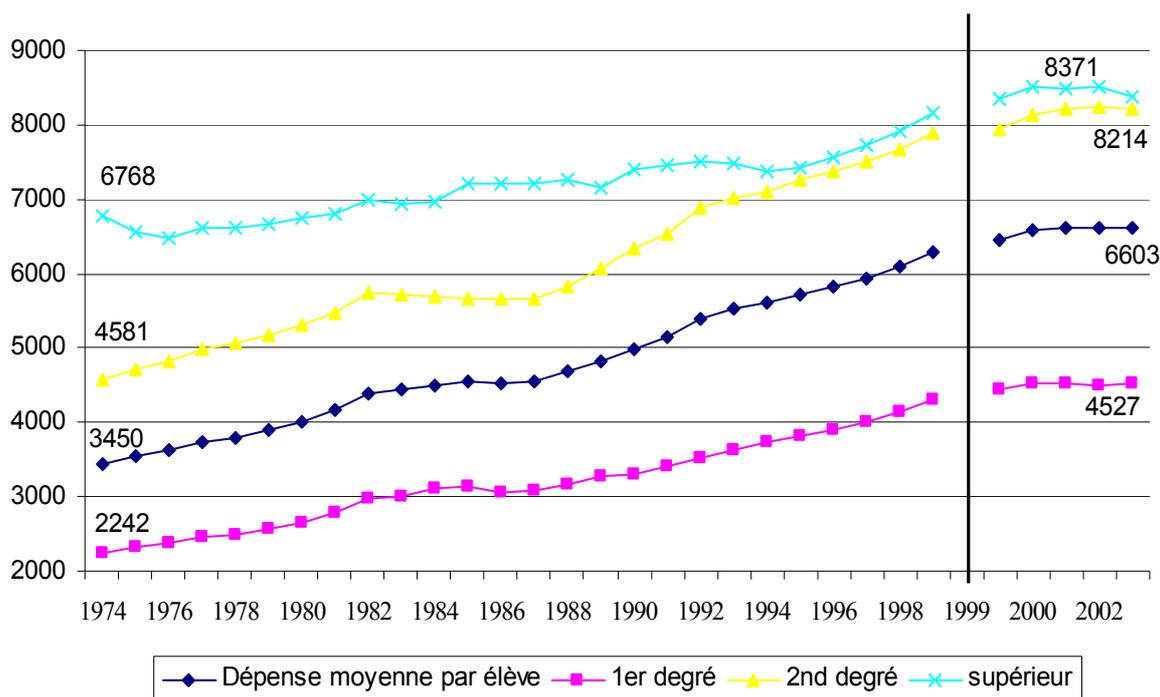
La dépense moyenne par étudiant en 2003 s'élève à 8.371 euros alors qu'elle était de 7.440 euros en 1995 (aux prix de 2003).

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 rapportées aux effectifs sont les plus fortes (8.371 euros par étudiant). Toutefois, elle est quasiment équivalente à celle consacrée à l'enseignement secondaire (8.214 euros par élève). En outre, la progression de la dépense en faveur des étudiants entre 1974 et 2003 (+ 23,7 %) est bien moins forte que celle de la dépense en faveur des élèves du premier degré (+ 102 %) et du second degré (+ 79,3 %).

Par ailleurs, compte tenu compte tenu de l'ampleur des effectifs de l'enseignement scolaire, les moyens globaux consacrés à l'enseignement supérieur sont bien inférieurs à ceux affectés à l'enseignement supérieur.

ÉVOLUTION DE LA DEPENSE MOYENNE PAR ELEVE (1975 - 2003)

(en euros 2003)



À partir de 1999, la dépense du 2nd degré et du supérieur comprend celle de l'apprentissage du secondaire et du supérieur.

La rupture de série en 1999 est due à la rénovation du compte.

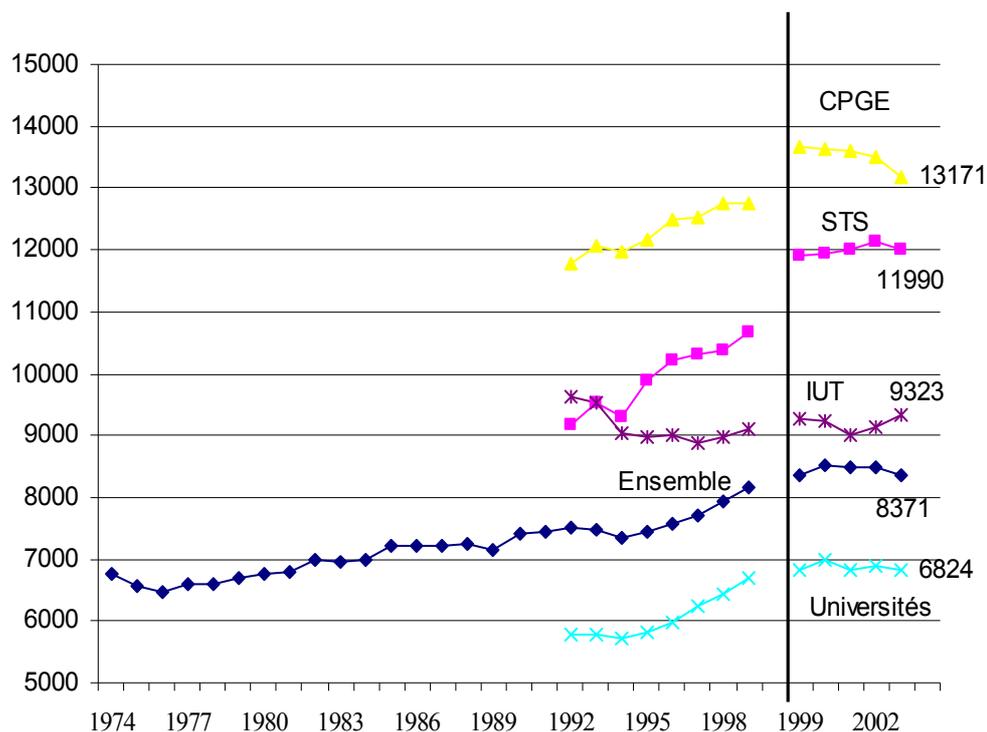
Source : ministère de l'Éducation nationale.

À cette différence notable de traitement entre l'enseignement supérieur et l'enseignement scolaire, s'ajoutent des disparités importantes au sein même des différentes formations de l'enseignement supérieur. Le graphique suivant montre ainsi que la dépense moyenne par étudiant en CPGE est la plus forte. En 2003, 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, et de loin, le plus faible malgré une croissance de 17,8 % entre 1992 et 2003. Un étudiant en STS coûte 76 % de plus qu'un étudiant en université et un étudiant en IUT 26,8 % de plus.

Ainsi, en 2003, un étudiant effectuant une année dans une université publique coûte en moyenne à la collectivité nationale 6.824 euros, une année en IUT revenant à 9.323 euros et une année en STS à 11.990 euros. La dépense est nettement plus élevée pour les élèves en classes préparatoires (13.171 euros).

EVOLUTION DE LA DEPENSE MOYENNE PAR ETUDIANT (1975 - 2003)

(en euros 2003)



À partir de 1999, la dépense du supérieur comprend celle de l'apprentissage de niveau supérieur.

Source : ministère de L'Éducation nationale.

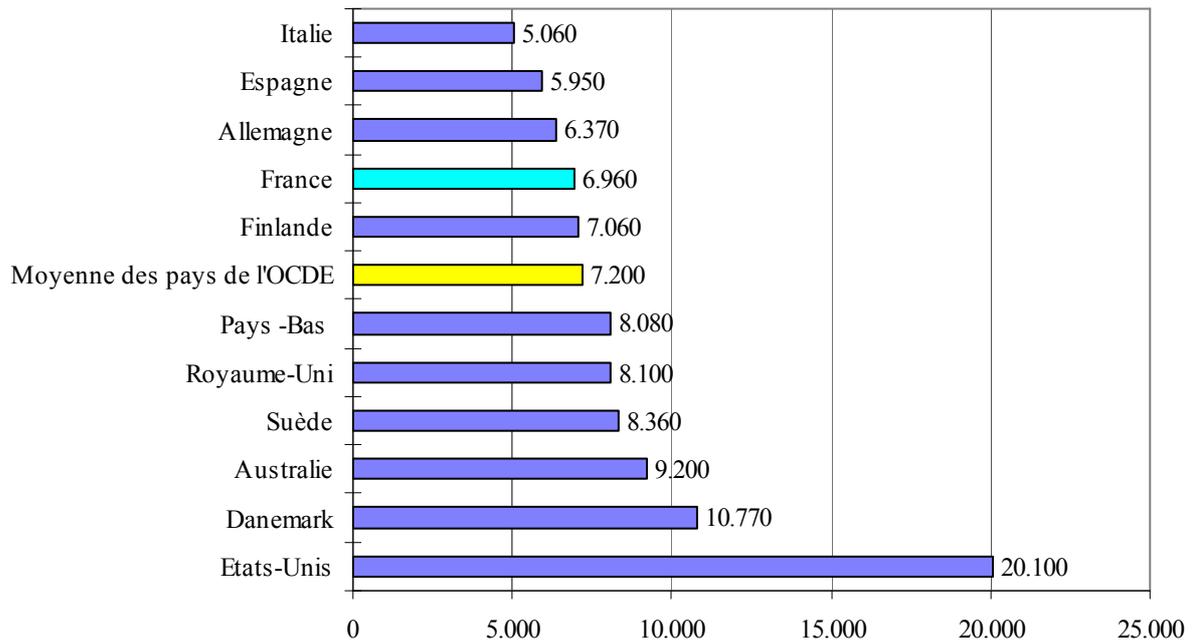
3.– Une comparaison internationale de la dépense

La comparaison internationale des dépenses consacrées par la France à l'enseignement supérieur lui est défavorable tant en valeur absolue qu'en valeur relative.

En valeur absolue, il ressort des statistiques établies par l'OCDE que la dépense moyenne par étudiant est de 6.960 euros en France, alors qu'elle s'élève à 7.200 euros en moyenne dans les pays de l'OCDE. Cette dépense est bien inférieure à celle des États-Unis (20.100 dollars), mais également à celle de pays européens comme la Suède (8.360 euros) ou le Royaume Uni (8.100 euros).

DEPENSE MOYENNE PAR ÉTUDIANT

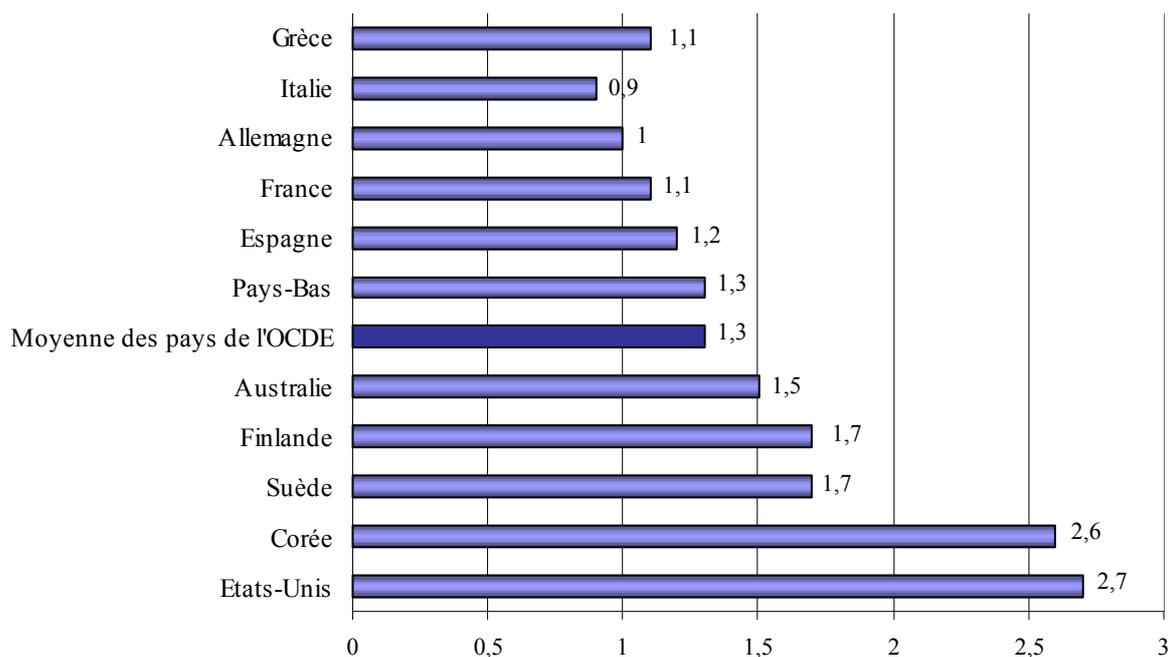
(en équivalents dollars 2001)



Source : OCDE.

La dépense totale de la France en faveur de l'enseignement supérieur représente 1,1 % de son PIB. Inférieure à la moyenne des pays de l'OCDE (1,3 %), elle est très faible par rapport à celle consentie par les États-Unis (2,7 %) et la Corée (2,6 %). Si l'écart apparaît prononcé avec les pays anglo-saxons, il est plus atténué avec les pays d'Europe, à l'exception des pays scandinaves

DEPENSE POUR L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EN 2001 (EN POURCENTAGE DU PIB)



Source : OCDE.

Au total, si les dépenses consacrées par la France à l'enseignement supérieur ont régulièrement progressé jusqu'à présent, l'effort apparaît insuffisant par rapport à celui qui est réalisé en faveur de l'enseignement scolaire et à celui que font un certain nombre de pays, qui s'avèrent être plus compétitifs.

Philippe Aghion et Élie Cohen dressent un constat identique dans leur rapport « Éducation et croissance » remis au Conseil d'analyse économique. Ils soulignent en effet que « *l'enseignement supérieur est le parent pauvre de l'éducation nationale* ». Alors qu'un élève du secondaire coûte 36 % de plus en France qu'en moyenne dans l'OCDE, un étudiant de l'enseignement supérieur, toutes formations confondues, coûte 11 % de moins que dans la moyenne de l'OCDE. Ils ajoutent que « *compte tenu du déséquilibre qui existe entre les moyens octroyés aux classes préparatoires et aux grandes écoles, on se rend compte que le financement des universités est très faible par rapport à nos principaux partenaires économiques* ».

CHAPITRE II : LE DYNAMISME DES UNIVERSITES FRANÇAISES EST APPELE A SE RENFORCER DANS UN ENVIRONNEMENT CONCURRENTIEL ACCRU

La nécessité de rattraper le retard français en matière d'enseignement supérieur et de recherche suppose que davantage de moyens soient consacrés à l'élaboration et à la transmission du savoir, mais également que les universités soient plus dynamiques. Pour cela, il convient d'encourager la constitution de réseaux, en particulier au niveau européen, mais également de moderniser la gestion des établissements d'enseignement supérieur.

I.- ENCOURAGER LA CONSTITUTION DE RESEAUX

Afin de renforcer le dynamisme des universités françaises, le ministère encourage la mobilité des étudiants et des enseignants-chercheurs français, l'accueil et l'accompagnement des étudiants et enseignants étrangers et la coopération dans le domaine de la recherche, dans le cadre des contrats quadriennaux conclus avec les établissements d'enseignement supérieur. Des actions spécifiques sont également menées, comme la participation au fonds international de coopération universitaire de l'agence universitaire de la francophonie, le soutien à l'Agence Socrates/Leonardo da Vinci, chargée de gérer les programmes d'échange européens, le financement de programmes bilatéraux et le soutien à des actions de coopération internationale.

Par ailleurs, l'agence Edufrance, qui bénéficiera en 2005, comme l'année dernière, d'une subvention du ministère en charge de l'enseignement supérieur de 1,56 million d'euros, organise des opérations de promotion des établissements d'enseignement supérieur français à l'étranger et des programmes payants d'accueil d'étudiants étrangers. Elle participe notamment au volet « attractivité des compétences » du plan « attractivité de la France », dont l'objectif est de faire de la France le premier pays européen d'accueil, en particulier dans le domaine des sciences et de la gestion. Représentée par 70 bureaux à l'étranger, son activité consiste principalement en l'organisation de salons. Les 12 manifestations qu'Edufrance a organisées en 2003, principalement dans les pays asiatiques, ont concerné 220 établissements d'enseignement supérieur et touché 80.500 étudiants.

Au-delà de ces interventions, il convient, afin de renforcer la compétitivité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche, de lutter contre les cloisonnements qui le caractérisent. Ceci suppose en particulier de développer des logiques de réseaux aux niveaux national et, surtout, européen. Les collaborations doivent en effet être renforcées tant entre les différents types d'établissement d'enseignement supérieur, qu'avec les différents acteurs de la recherche, publique et privée, les entreprises d'une façon plus générale et les collectivités territoriales.

A.— DES CLOISONNEMENTS TROP NOMBREUX

L'enseignement supérieur et la recherche français présentent comme faiblesse majeure d'être trop cloisonnés.

Ainsi, Philippe Aghion et Élie Cohen rappellent, dans leur rapport « Éducation et croissance », la double coupure dont souffre notre système, entre les universités et les grandes écoles d'une part, et la formation et la recherche d'autre part.

À la coupure existant entre les grandes écoles et les universités s'ajoutent celle entre les formations professionnelles sélectives (de type IUT) et les universités, et celle existant entre les universités elles-mêmes, qui se posent le plus souvent en rivales. Un constat identique peut enfin être dressé au sein même d'une même université, où les différentes composantes agissent souvent de manière autonome.

Le cloisonnement existant entre la recherche universitaire et celle menée au sein des organismes de recherche est tel qu'en matière de valorisation, les universités et les organismes de recherche sont davantage en situation de compétition que de collaboration. S'il existe des unités mixtes (dont 1.100 avec le CNRS et 100 avec l'INSERM), universités et organismes de recherche continuent à avoir des modes de financement et de gestion différents, ce qui constitue une entrave à leur développement. Ce cloisonnement est renforcé par l'existence de deux statuts différents, celui des enseignants-chercheurs et celui des chercheurs, entre lesquels il n'existe actuellement pas de passerelles.

Cette fragmentation est aggravée par la relation difficile qui s'établit entre l'ensemble de l'enseignement supérieur et de la recherche et le monde des entreprises.

Or, Philippe Aghion et Élie Cohen soulignent que « *l'expérience montre que le rendement de la recherche dépend de la capacité à mettre en synergie laboratoires universitaires, pôles technologiques et tissu industriel spécialisé* ».

Partageant ce constat, votre Rapporteur spécial tient à le compléter en soulignant que le développement des synergies et la valorisation de la recherche ne doivent pas être entravés par l'administration. À cet égard, l'existence d'une double, voire d'une triple tutelle constitue une faiblesse. En particulier, il ressort des entretiens que votre Rapporteur spécial a menés que, lorsqu'un président d'université décide de créer une filiale de valorisation de statut privé, celle-ci n'est effectivement mise en place qu'après un délai de deux ans, en raison d'une réglementation trop lourde et d'un contrôle excessif exercé par le contrôleur financier, alors que ce sont généralement les ressources propres de l'université qui sont engagées. Ces freins administratifs constituent un handicap majeur pour les universités françaises par rapport à leurs homologues européennes.

Reflétant ces difficultés, ce sont seulement 30 sociétés qui se sont créées entre 1986 et 1999, dont 23 à l'initiative d'universités, 5 d'écoles d'ingénieurs et 2 de grands établissements. 24 de ces sociétés sont toujours en activité. Les nouvelles dispositions législatives et réglementaires introduites par loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche n'ont pas eu les effets escomptés. En effet, depuis 2000, seulement 6 sociétés ont été créées.

B.- LA PARTICIPATION A L'ESPACE EUROPEEN DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

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 d'élargir le processus à tous les acteurs de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Le sommet de Berlin 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. 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 européen « licence-master-doctorat » (LMD) organise ainsi les diplômes autour des niveaux bac + 3, bac + 5 et bac + 8. Cette même référence est offerte aux universités et aux grandes écoles, ce qui accroît la lisibilité du système français d'enseignement supérieur, 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, 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. Ce système, outre son intérêt international, offre le double avantage d'accroître l'adaptabilité des formations supérieures et de faciliter la validation de tous les acquis. En effet, il favorise 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.

Le système LMD est progressivement mis en place par les universités françaises : les trois quarts d'entre elles l'ont adopté. Cette architecture sera mise en œuvre par toutes les universités en 2007 au plus tard et la démarche s'étend aujourd'hui aux grandes écoles.

La mise en place du dispositif LMD doit s'accompagner du développement et du renforcement au niveau européen de la coopération entre universités, associant également les différents acteurs de la recherche, afin que se constituent de véritables réseaux européens.

Un premier pas est réalisé dans ce sens par le ministre. Ainsi, le développement de diplômes et de cursus organisés conjointement par des établissements français et européens va être encouragé, notamment grâce à la modernisation du dispositif de cotutelles internationales de thèses. En outre, les établissements habilités à délivrer des masters pourront les mettre en œuvre dans le cadre d'un partenariat international. Par ailleurs, la création de chaires d'excellence sera confortée, afin d'attirer les chercheurs et enseignants-chercheurs étrangers.

Votre Rapporteur spécial tient à souligner l'importance de la constitution de véritables réseaux au niveau européen, dans le contexte actuel de concurrence accrue entre les pays pour attirer les meilleurs étudiants, enseignants et chercheurs. Les efforts du ministère et des établissements d'enseignement supérieur doivent être accentués, alors qu'un premier bilan de la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur sera dressé en 2005, lors du sommet de Bergen.

C.– LE DEVELOPPEMENT DES LOGIQUES DE SITES

Compte tenu des défis auxquels est confronté le monde l'enseignement supérieur, votre Rapporteur spécial est convaincu de la nécessité de renforcer les logiques de sites et d'encourager les partenariats entre les universités, les organismes de recherche, les entreprises et les collectivités territoriales.

Les logiques de sites apparaissent comme étant les mieux à même de permettre aux établissements d'enseignement supérieur 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 43 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, 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.

Mais, 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 outre, si certaines antennes universitaires, en élargissant leur offre de formation, ont conforté leur position dans le réseau universitaire, d'autres perdent parfois des effectifs et restent fragiles, comme l'ont confirmé le Directeur de l'enseignement supérieur et les représentants de la Conférence des présidents d'universités à votre Rapporteur spécial. Une étude est actuellement menée par le ministère en collaboration avec la DATAR, afin de dresser un bilan du fonctionnement de ces antennes, qui se caractérisent également souvent par un faible taux d'encadrement.

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.

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 sections de techniciens supérieurs 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 en 2003 et 2004, limitées à quatorze, visent à conforter des implantations existantes.

D'une manière plus générale, les universités sont appelées à coopérer davantage entre elles, mais également avec les organismes de recherche et les entreprises. La collaboration inter-universitaire est favorisée par le développement du système LMD, qui conduit notamment les universités à mettre en place des masters conjoints et des co-tutelles de thèse.

Le rapprochement des écoles d'ingénieurs entre elles, par la création d'écoles polytechniques universitaires résultant de fusions d'écoles de petites tailles et les collaborations entre écoles, et avec les universités, doit également être encouragé, ainsi que la mise en place d'unités mixtes, d'instituts fédératifs de recherche et d'écoles doctorales.

L'exemple du pôle de recherche et d'enseignement supérieur « Université de Bordeaux », créé en octobre, est, à cet égard, très intéressant. Regroupant les universités de Bordeaux I, II, III et IV, il a vocation à associer l'Institut d'études politiques, une école d'architecture, une école supérieure d'arts et métiers et plusieurs écoles d'ingénieurs. La création de ce pôle vise à renforcer la cohérence et le potentiel de ces établissements ainsi que leur visibilité au niveau international. Cette structure aura pour fonction d'élaborer une politique scientifique partagée sur l'ensemble du site universitaire, en favorisant la multiplication des contacts interdisciplinaires et les projets transversaux. Le pôle aura également pour mission de mettre en place un centre inter-universitaire de formation professionnelle commun et de coordonner les politiques d'orientation et de recrutement, grâce à la création d'un observatoire de la vie étudiante. Cette logique de rapprochement pourrait aboutir, à terme, à la constitution d'une université unique de Bordeaux et d'Aquitaine.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'organiser, par site, les complémentarités et les coopérations, afin d'éviter les concurrences inutiles, mais également d'accroître la notoriété et la compétitivité des places universitaires. La collaboration avec les entreprises s'inscrit également dans cette logique, ainsi que l'association avec les collectivités locales. Au-delà du territoire national, les réseaux doivent être constitués au niveau européen.

II.- MODERNISER LA GESTION DES UNIVERSITES

La gestion des universités apparaît opaque et, sur de nombreux points, déficiente. L'enrichissement de la politique contractuelle et de la démarche évaluative, exigé par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, doit permettre d'améliorer l'efficacité de la gestion des universités.

A.– RENFORCER L'EFFICACITE DE LA GESTION

Alors qu'elles sont confrontées à des défis majeurs, les universités présentent un certain nombre de faiblesses dans leur gestion financière, budgétaire et comptable, auxquelles s'ajoutent des déficiences et des irrégularités en matière de gestion de personnel et de gestion immobilière. L'enrichissement de la politique contractuelle et de l'évaluation devrait contribuer à l'amélioration des pratiques de gestion des universités.

1.– Une gestion à améliorer

Les défaillances de la gestion financière, budgétaire et comptable des universités exigent l'amélioration de la qualité des comptes et le développement d'une politique de contrôle de gestion.

a) Un constat inquiétant

Tant la Cour des comptes que la mission d'expertise sur la gestion immobilière et financière des universités confiée à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et au Conseil général des ponts et chaussées constituée en janvier 2003 ont mis en évidence de nombreuses déficiences dans la gestion des établissements d'enseignement supérieur.

En particulier, les principes budgétaires et comptables appliqués ne répondent pas aux règles en vigueur.

Les comptes de résultat des universités sont faussés par le fait qu'ils ne prennent pas en compte l'intégralité des produits et des charges. En outre, ils font l'objet d'un certain nombre de pratiques comptables contestables, comme la procédure d'affectation des ressources, le recours à une comptabilité de caisse et non à une comptabilité d'engagements, le non-respect du principe comptable des droits constatés, la non-reprise des subventions d'investissement et l'absence de dotations aux amortissements et de dotations aux provisions.

Les bilans apparaissent le plus souvent tronqués par l'absence de dotation initiale et de comptes de stocks, ne donnant pas une image fidèle de l'état du patrimoine, ni du niveau des réserves dont disposent réellement les universités. Les universités ne font pas toujours figurer leurs immobilisations, corporelles ou incorporelles, bien qu'elles y soient tenues. Leur bilan apparaît également faussé du fait de la confusion établie entre les immobilisations et les charges et de l'absence de prise en compte des sorties d'inventaire. En dépit de l'obligation de procéder à l'amortissement des biens utilisés, édictée par l'instruction comptable M 9-3, près de 20 % d'entre elles ne pratiquent aucune forme d'amortissement, selon la mission sur la gestion immobilière et financière des universités.

Alors que l'article 45 du décret financier n° 94-39 du 14 janvier 1994 prévoit que chaque établissement se dote d'une comptabilité analytique, dont les procédures sont conformes à celles proposées par le plan comptable général, rares sont les établissements à avoir développé une telle pratique.

Si le budget des universités n'apparaît le plus souvent que comme un document élaboré pour la forme, qui ne respecte pas les principes budgétaires d'annualité, d'universalité et d'unité, son exécution est, de surcroît, souvent marquée des irrégularités, notamment au regard de la disponibilité des crédits.

En outre, lors des entretiens qu'il a menés avec les représentants du ministère et des présidents d'universités, votre Rapporteur spécial a remarqué que l'opacité entourant la gestion des universités, en particulier en ce qui concerne l'existence de réserves financières, demeure.

Au total, la méconnaissance par les universités de leur patrimoine, qu'il s'agisse de son contenu, de sa valeur ou de son état, l'absence de véritable suivi du potentiel enseignant et non enseignant, les pratiques comptables et financières irrégulières et les exécutions budgétaires parfois contestables apparaissent comme autant de faiblesses dans un environnement de plus en plus concurrentiel, dont les acteurs doivent être responsabilisés.

Le ministère s'est engagé dans un processus de renforcement du contrôle de la situation financière des établissements. Il portera, cette année, sur l'évolution des fonds de roulement et les dépenses de personnels, notamment le traitement des personnels contractuels et des heures complémentaires. S'il doit être salué, cet effort doit être amplifié et surtout permettre aux futurs responsables des budgets opérationnels de programme de disposer des éléments indispensables au pilotage des programmes et à la définition des priorités.

b) Améliorer la qualité des comptes et développer le contrôle de gestion

Il apparaît primordial que les établissements d'enseignement supérieur améliorent la qualité de leurs comptes et développent de véritables méthodes de contrôle de gestion.

Les principes comptables définis dans l'instruction M 9-3 doivent être rappelés et respectés. Comme le suggère la mission sur la gestion immobilière et financière des universités, un soutien méthodologique pourrait être apporté aux équipes comptables.

Par ailleurs, les comptes des établissements d'enseignement supérieur pourraient faire l'objet d'une certification, par un commissaire aux comptes ou par le trésorier-payeur général.

Le ministère a engagé des actions allant dans le sens d'une amélioration de la qualité des comptes. La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances est l'occasion d'inciter les établissements à élaborer leur budget par destination et à développer une comptabilité analytique. Dans le cadre de l'expérimentation, une équipe de projet comprenant les personnels dirigeants de l'université, des représentants de l'administration (recteur, trésorier payeur général et experts de l'administration centrale) a été constituée au sein de chaque établissement concerné. Après une phase de diagnostic sur la qualité des comptes,

encore en cours de réalisation, un plan d'action devrait être mis en œuvre dès la fin de l'année. Devraient notamment être mis en place des pratiques de valorisation et d'amortissement du patrimoine immobilier, une comptabilité des engagements fiabilisée ainsi qu'une formation des gestionnaires sur les budgets prévisionnels, la comptabilité d'engagement et l'utilisation des réserves.

L'amélioration de la qualité des comptes doit aller dans le sens d'une plus grande sincérité des documents budgétaires et comptables et avoir pour corollaire une gestion davantage transparente et efficiente. À cet égard, le développement d'un système de pilotage par la performance, requis par la loi organique relative aux lois de finances, va conduire les établissements d'enseignement supérieur à se doter de véritables outils de contrôle de gestion, permettant de fixer et de suivre la réalisation d'objectifs d'efficacité mais également d'efficience.

c) Enrichir la politique contractuelle et renforcer l'évaluation

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 de près de 600 millions d'euros en 2003, 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 : 293 millions d'euros au titre de la recherche, 104 millions d'euros au titre du patrimoine des établissements et 184 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 en place. 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. Ainsi, l'instauration du LMD représente un moyen de renforcer l'articulation entre les décisions de labellisation, tant pour les formations que pour la recherche, et le contrat d'établissement.

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. Il doit en particulier se traduire par le développement de la recherche technologique et une organisation permettant d'optimiser les différentes formes de valorisation de la recherche.

L'amélioration des conditions d'accueil et de vie des étudiants constitue aussi 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.

Une attention particulière est également accordée au développement des nouvelles technologies de l'information ainsi qu'à une meilleure programmation des moyens de maintenance des bâtiments.

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.

Le contrat quadriennal constituera un instrument privilégié de modernisation de la gestion des universités à condition d'être enrichi.

En effet, 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 2001 relative aux lois de finances.

La mise en œuvre de cette loi constitue en effet une occasion unique de renforcer l'importance du contrat quadriennal. À partir de 2006, les campagnes contractuelles s'inscriront pleinement dans la logique de pilotage par la

performance induite par la loi organique, le contrat d'établissement ayant alors vocation à devenir un véritable contrat d'objectifs et, au-delà, un instrument précieux de maîtrise d'une politique d'établissement. La détermination d'objectifs quantifiés qui expriment les attentes de l'État vis-à-vis des établissements, les exigences de comptes rendus sur l'emploi des moyens et leur fongibilité sont de nature à renforcer la légitimité interne et les prérogatives budgétaires du président d'université, notamment à l'égard des composantes. Les résultats de l'expérimentation relative à la mise en œuvre de la loi organique permettront d'analyser ses effets sur les établissements d'enseignement supérieur et serviront ainsi de base à la discussion contractuelle.

L'efficacité de politique contractuelle suppose en outre 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. Il 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. À cet égard, 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.

Malgré ce dispositif, l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur n'est pas satisfaisante. Les établissements doivent impérativement mettre en œuvre les processus internes leur permettant d'évaluer l'organisation et

la nature des formations et des enseignements qu'ils dispensent. Ils doivent également mettre en place des indicateurs de coûts, qui apparaissent pour l'instant absents, afin d'améliorer l'allocation des moyens budgétaires disponibles.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances va inciter les établissements et le ministère à inscrire la démarche contractuelle dans une véritable logique d'évaluation et de prospective, ce qui suppose la définition d'objectifs et d'indicateurs pertinents. 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.

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 1.289 millions d'euros pour 2005, soit une progression de 2,3 % par rapport à 2004, à structure constante, c'est-à-dire sans tenir compte de l'expérimentation. Les crédits concernés représentent 13,8 % de l'ensemble du budget et 18,2 % 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, auxquels doivent désormais être ajoutés les crédits transférés dans le cadre de l'expérimentation. En 2005, ils devraient s'élever à 1.033,77 millions d'euros, soit 80,2 % des crédits inscrits sur le chapitre 36-11 (à structure constante). La dotation pour 2005 est en progression par rapport à celle de 2004 (+ 1,63 %) qui, elle-même avait augmenté de 5,4 %.

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 (14 %) 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). 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, 2 centres universitaires de formation et de recherche, 114 IUT, 7 Instituts d'études politiques et 39 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 procéder, en 2002, à des réformes allant dans le sens d'une simplification des 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. Depuis 2004, les étudiants en formation continue ne sont plus retenus dans le calcul de la dotation théorique de fonctionnement, mais demeurent intégrés pour le calcul de l'encadrement en enseignants, et l'entretien des surfaces non bâties est également pris en compte.

Toutefois, le dispositif SANREMO présente encore de nombreuses insuffisances. La Cour des comptes a ainsi dénoncé, 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. Votre Rapporteur spécial tient d'ailleurs à souligner que le problème de la répartition inégale des moyens entre les établissements d'enseignement supérieur se vérifie avec une acuité toute particulière à propos des personnels enseignants et non enseignants : les universités les plus importantes ont tendance à être bien dotées voire surdotées, au détriment des établissements de taille plus petite, généralement de création plus récente. 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 public

Poursuivant la dynamique lancée en 2002, les moyens consacrés aux établissements d'enseignement supérieur progressent de nouveau en 2004, qu'il s'agisse des établissements publics ou privés.

– Les établissements d'enseignement supérieur

En 2004, 1.009,6 millions d'euros ont été délégués aux établissements publics d'enseignement supérieur, soit une progression de 5,2 % par rapport à 2003, répartis de la manière suivante :

- 793,5 millions d'euros en dotation globale de fonctionnement, sur la base des critères du système SANREMO ;
- 155 millions d'euros en dotation contractuelle correspondent aux engagements quadriennaux passés entre les établissements et le ministère ;
- 61,1 millions d'euros en actions spécifiques, liées aux politiques de chaque établissement.

Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit une progression des moyens (1.033,77 millions d'euros) de 1,63 %. 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 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.

B.– METTRE EN ŒUVRE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Votée pour moderniser le cadre de la gestion publique et renouveler le sens de l'autorisation parlementaire et la portée du contrôle des dépenses de l'État par les représentants de la Nation, la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances modifie profondément le contenu, la procédure d'adoption et les conditions d'exécution du budget. En effet, en présentant les crédits en missions, programmes et actions, la loi organique définit un nouveau cadre budgétaire, qui substitue à l'actuel regroupement par nature de dépenses (classement des crédits par titre) un regroupement par finalité des politiques publiques (ventilation des crédits par destination).

L'ensemble des dispositions organiques seront, pour la première fois, applicables à la loi de finances pour 2006. 2005 constitue donc une année décisive pour préparer le basculement dans le nouveau dispositif.

L'année 2004 a été principalement consacrée à l'élaboration de la nouvelle présentation du budget et du dispositif de mesure de la performance, le Parlement ayant été associé à ces deux étapes essentielles.

Ainsi, la nouvelle architecture budgétaire, après avoir été présentée par le Gouvernement le 21 janvier, a été soumise à l'avis de l'Assemblée nationale et du Sénat ⁽¹⁾. Un certain nombre des propositions formulées par les assemblées ont été retenues dans la maquette finalement présentée en conseil des ministres le 16 juin dernier.

Les travaux de définition du dispositif de mesure de la performance ont également commencé. En particulier, un guide méthodologique de la performance, élaboré en association avec le Parlement, la Cour des comptes et le Comité interministériel d'audit des programmes, a été diffusé auprès des administrations cet été. Les avant-projets annuels de performance (PAP) qui accompagnent le projet de loi de finances pour 2005 présentent les objectifs et indicateurs retenus par les ministères.

Enfin, les nouvelles normes comptables de l'État, inspirées des règles applicables aux entreprises, ont été publiées en juillet.

L'examen du projet de loi de finances pour 2005, le dernier à être présenté et voté selon les principes posés par l'ordonnance du 2 janvier 1959, donne l'occasion d'une présentation « à blanc » du budget, conformément aux dispositions de l'article 66 de la loi organique. Les objectifs et les indicateurs de performance de chaque programme sont présentés à titre de préfiguration des projets annuels de performance.

2005 devrait notamment être consacrée à l'élaboration des documents de politiques transversales, qui doivent coordonner les objectifs des politiques à caractère interministériel, à la définition des référentiels applicables aux plafonds d'autorisations des emplois, à la détermination du périmètre des futurs budgets opérationnels de programme et à la désignation de leurs responsables, aux expérimentations de gestion selon les principes posés par la loi organique et, enfin, à la mise en place de la réforme du contrôle financier.

La collaboration entre le Gouvernement et le Parlement devrait se poursuivre, en particulier s'agissant de la détermination des objectifs et des indicateurs devant figurer dans les projets et rapports annuels de performance.

(1) Avis rendus par l'Assemblée nationale le 27 avril 2004 et par le Sénat le 5 mai 2004. Les propositions de la Mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, constituée au sein de la Commission des finances, figurent dans son rapport d'information de mai 2004 intitulé « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique » (rapport n° 1554).

Les crédits de l'actuelle section « enseignement supérieur » sont regroupés au sein de deux programmes, « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante », inscrits dans la vaste mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ces programmes représentent respectivement 46,53 % et 8,63 % des crédits de la mission. Deux expérimentations sont engagées cette année au sein de chacun des programmes, portant sur 6,5 % des crédits de l'enseignement supérieur.

Le tableau suivant présente le détail de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

MISSION RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

(en millions d'euros)

Programmes	Ministère	Crédits
Formations supérieures et recherche universitaire	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	9.206
Vie étudiante	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.707
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	3.684
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.134
Recherche spatiale	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.201
Orientation et pilotage de la recherche	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	568
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Écologie et développement durable	279
Recherche dans le domaine de l'énergie	Économie finance et industrie	617
Recherche industrielle	Économie finance et industrie	428
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Équipement	396
Recherche duale (civile et militaire)	Défense	200
Recherche culturelle et culture scientifique	Culture et communication	132
Enseignement supérieur et recherche agricoles	Agriculture	228
TOTAL		19.782

Source : avant-projet annuel de performance.

1.– Une présentation des crédits perfectible

La présentation des crédits de l'enseignement supérieur sous la forme de seulement deux programmes, présentés dans le tableau suivant, est décevante.

**LES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR
SELON LA NOUVELLE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE**

(en millions d'euros)

Programmes	Actions	Crédits
Formation supérieure et recherche universitaire	Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2.126,7
	Formation initiale et continue de niveau master	1.815,9
	Formation initiale et continue de niveau doctorat	442,8
	Établissements d'enseignement privés et consulaires	43,7
	Bibliothèques	347,0
	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	700,4
	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologie	370,5
	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences de l'ingénieur	386,2
	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	1,2
	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	106,5
	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	831,6
	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	169,8
	Diffusion des savoirs	64,5
	Immobilier	1.070,1
Pilotage et animation du programme	728,5	
TOTAL Programme		9.205,6
Vie étudiante	Aides directes (dont bourses de mobilité)	1.323,1
	Aides indirectes	286,6
	Aides médicales et socio-éducatives	68,4
	Pilotage et animation du programme	29,1
TOTAL Programme		1.707,3

Source : avant-projet annuel de performance.

Cette présentation aboutit à une concentration excessive des crédits sur le programme « Enseignement supérieur et recherche universitaire », qui regroupe près de la moitié des crédits de la mission (9.206 millions d'euros). La constitution de ce vaste programme pose deux problèmes : celui du droit d'amendement des parlementaires et celui de la grande liberté d'action des gestionnaires, compte tenu de la fongibilité des crédits existant à l'intérieur de l'enveloppe que constitue le programme.

Rappelons en effet que le droit d'amendement des parlementaires s'exercera au niveau de la mission : celle-ci constituera une enveloppe à l'intérieur de laquelle les parlementaires pourront proposer de modifier l'allocation des moyens, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes. En revanche, aucun mouvement ne pourra être proposé au sein d'un programme. Par conséquent, la constitution d'un vaste programme comme celui relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire constitue, dans une certaine mesure, une limite au droit d'amendement.

En outre, le calibrage des programmes détermine l'importance de la souplesse de gestion offerte aux ministres pour remplir les objectifs qui leur sont 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

(selon le mécanisme dit de la « fongibilité asymétrique »). Par conséquent, la création du large programme « Enseignement supérieur et recherche universitaire » laisse une très grande liberté de gestion au responsable de programme.

Le premier programme correspond aux trois missions dévolues aux établissements d'enseignement supérieur : la transmission et la production des connaissances ainsi que la diffusion de la culture scientifique.

Ce programme est divisé en quinze actions :

– les trois premières, qui couvrent la formation initiale et continue, déclinent la nouvelle architecture des formations (licence, master, doctorat) ;

– sept actions concernent la recherche universitaire, elles sont déclinées par grands secteurs scientifiques et constituent des actions « miroirs » avec les actions du programme « Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;

– deux actions, « diffusion des savoirs » et « bibliothèques » relèvent de la mission de diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique ;

– l'action « établissements d'enseignement supérieur privé » ;

– les actions « pilotage et animation du programme » et « immobilier », qui sont de nature transversale.

Contrairement aux recommandations de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique, ce programme, qui correspond à une enveloppe de crédits très importante, n'a pas été scindé en deux programmes, l'un relatif à l'enseignement supérieur universitaire et l'autre à la recherche universitaire.

Or, la structure actuelle présente l'inconvénient de concentrer plus de la moitié des crédits sur les trois premières actions, relatives à la formation. En outre, il serait pertinent de distinguer ces deux programmes, afin de rendre la politique menée en matière de recherche universitaire plus lisible et permettre la définition d'objectifs et d'indicateurs cohérents. À terme, les programmes « Recherche universitaire » et « Recherches scientifiques pluridisciplinaires » auraient pu être fusionnés, correspondant ainsi à une évolution souhaitable de la réorganisation du paysage de la recherche française. Par la suite, l'ensemble des moyens consacrés à la recherche, qu'elles soit menée par des organismes de recherche ou au sein des universités, auraient pu être présentés dans des programmes organisés par grand domaine de recherche. Si la proposition de la mission d'information n'a pas été retenue, la création d'actions « miroirs » constitue un premier élément de rapprochement et de comparaison.

Le découpage du programme en actions est cohérent. Le ministère envisage également de créer des « sous-actions », niveau de nomenclature qui n'est jamais mentionné dans la loi organique. Ainsi, l'action « diffusion des savoirs » serait divisée en deux sous-actions « musées et activités de muséologie »

et « autres actions de diffusion des savoirs ». De même, l'action « immobilier » regrouperait trois sous-actions « constructions et équipements », « maintenance et sécurisation » et « logistique immobilière ». Enfin, l'action relative au pilotage et à l'animation du programme serait composée de cinq sous-actions (« pilotage du système universitaire », « pilotage opérationnel des programmes », « action internationale », « formation et pré-recrutement des personnels » et « technologies de l'information et de la communication »).

Le second programme, « Vie étudiante », regroupe les actions en faveur de la vie étudiante (aide sociale, logement et restauration, médecine préventive, activités culturelles, etc.). Il s'élève à 1.707 millions d'euros. Afin d'avoir une vision globale du soutien apporté aux étudiants, il aurait été intéressant d'inclure également dans ce programme les aides aux jeunes chercheurs. Ainsi, le programme aurait pleinement répondu au principe de budgétisation par finalité, en retraçant le coût complet de la politique de soutien aux étudiants et jeunes chercheurs.

Ce programme est découpé en quatre actions. La première, « aides directes », concerne les bourses d'études et d'équipement, les prêts d'honneur et le Fonds de solidarité universitaire. La seconde, « aides indirectes », regroupe les financements accordés à l'entretien et à la réhabilitation des cités et restaurants universitaires, à la restauration et au transport des étudiants. Les rémunérations des personnels administratifs et ouvriers qui sont affectés dans les CROUS sont également prises en compte. L'action « aides médicales et socio-éducatives » couvre le secteur de la santé et celui des activités socio-culturelles des étudiants (subventions aux associations étudiantes, financement d'une partie des activités culturelles étudiantes et des services universitaires des activités physiques et sportive). Enfin, la dernière action finance l'Observatoire de la vie étudiante, la rémunération des personnels et le fonctionnement du CNOUS et des CROUS.

Ce découpage mériterait d'être précisé. En particulier, la troisième action regroupe deux types d'aides complètement différents : il serait souhaitable de la scinder en deux actions, l'une relative à la santé, l'autre aux activités sportives et culturelles. Par ailleurs, l'intitulé des actions mériterait d'être plus clair. En effet, il serait plus compréhensible d'indiquer la finalité de chacune des actions, plutôt que la nature des moyens qui y sont affectés.

La mise en place de cette nomenclature conduira à des transferts de crédits entre les sections ministérielles actuelles :

– en provenance de la section « enseignement scolaire » : 1.546 millions d'euros au titre des pensions civiles des personnels relevant de l'enseignement supérieur et 14,5 millions d'euros au titre de la rémunération et des frais de fonctionnement des personnels de la Direction de l'enseignement supérieur et de la rémunération des personnels du Comité national d'évaluation ;

– en direction de la section « culture et communication », 9,6 millions d'euros au titre de la subvention de fonctionnement allouée au Palais de la découverte.

2.– Un système de mesure de la performance satisfaisant

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. Il s'agit ainsi de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats.

La loi organique du 1^{er} août 2001 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 performance 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 performance 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, le guide méthodologique « *La démarche de performance : stratégie, objectifs, indicateurs* » fournit un référentiel commun à tous les acteurs de l'élaboration et de l'exécution des lois de finances. Il présente tout d'abord la démarche qui doit être suivie dans l'élaboration des objectifs et des indicateurs, puis les modalités de pilotage des administrations. En effet, les objectifs définis lors du vote du budget ont vocation à être relayés dans chaque service.

Les objectifs et indicateurs proposés par le ministère sont globalement satisfaisants.

a) Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »

Les objectifs et indicateurs associés au programme « Formations supérieures et recherche universitaire » sont présentés dans le tableau suivant.

OBJECTIFS ET INDICATEURS ASSOCIES AU PROGRAMME « FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

Objectifs		Indicateur n° 1	Indicateur n° 2	Indicateur n° 3	Indicateur n° 4
Indicateurs					
n° 1	Répondre aux besoins de qualifications supérieures	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale			
n° 2	Garantir l'excellence à tous les niveaux de formation	Pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'autoévaluation	Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les néo-bacheliers techniques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur	Jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur	Pourcentage de licences obtenues en 4 ans et plus
n° 3	Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie	Pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés	Part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue	Nombre de validations des acquis de l'expérience (VAE) dans les universités et au CNAM	
n° 4	Accroître l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial	Mesure de la mobilité des étudiants	Réussite des étudiants étrangers	Nombre de diplômes conjoints aux niveaux M et D	
n° 5	Optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche	Mesure de la disponibilité des places de bibliothèque	Nombre de documents des collections électroniques téléchargés au sein des établissements (intranet) et sur les sites Web des établissements (internet)		
n° 6	Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	Indicateur de production scientifique	Indicateur de reconnaissance scientifique		
n° 7	Développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire	Taux de renouvellement des laboratoires universitaires	Part des publications des laboratoires universitaires dans les domaines prioritaires		

n° 8	Contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche universitaire	Nombre de brevets en cours (dépôts et demandes) dans les établissements universitaires	Ratio « dépenses de dépôt de maintenance de brevets et licences / nombre de licences signées par les établissements du programme »	Part des contrats de recherche ou de transfert de savoir-faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des établissements universitaires	
n° 9	Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française	Proportion d'étrangers parmi les chercheurs, enseignants chercheurs, post-doctorants et ingénieurs de recherche en activité dans les laboratoires universitaires et rémunérés par l'État ou les établissements universitaires			
n° 10	Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	Ratio « nombre de projets sélectionnés pour financement / nombre de projets éligibles »	Ratio « nombre de projets coordonnés par un laboratoire universitaire français / nombre total de projets »		
n° 11	Disposer d'un parc immobilier correspondant aux besoins réels induits par les activités d'enseignement et de recherche et par la vie étudiante	Taux d'occupation des locaux			
n° 12	Développer la réalisation de prestations de services par les universités	Montant des ressources propres procurées par les prestations de services			

Source : avant-projet annuel de performance.

Reflétant une réflexion stratégique approfondie, ces objectifs, qui couvrent les différents aspects des deux dimensions essentielles du programme, la formation et la recherche, intègrent pleinement la nécessité de développer la compétitivité et l'attractivité des universités françaises et d'encourager la constitution de réseaux, en particulier au niveau européen. En outre, il convient de souligner la cohérence qui a été recherchée dans la présentation des objectifs relatifs à la recherche universitaire : ceux-ci sont identiques à ceux associés au programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires », permettant ainsi d'en faciliter la comparaison.

Nombreux (12), les objectifs proposés sont variés : 5 portent sur la recherche universitaire, 4 sur la formation et 3 ont un caractère davantage transversal (ils sont relatifs aux ressources documentaires, au parc immobilier et à la réalisation de prestations de services). Ils tentent de refléter les préoccupations maintes fois exprimées sur la mesure de la performance du dispositif de formation et de recherche universitaire français, en termes de résultats mais également de gestion.

Ces objectifs sont généralement clairs, à l'exception toutefois de l'objectif « garantir l'excellence à tous les niveaux de formation » qui est trop vague.

Ils renseignent les trois dimensions nécessaires : efficacité socio-économique, qualité du service rendu à l'utilisateur et efficacité de la gestion, correspondant théoriquement à trois points de vue, celui du citoyen, de l'utilisateur et, enfin, du contribuable. Toutefois, votre Rapporteur spécial constate une prédominance des objectifs d'efficacité socio-économique, au détriment des deux autres catégories d'objectifs. En outre, les points de vue de l'utilisateur et du contribuable sont souvent associés au sein d'un même objectif. Enfin, les objectifs relatifs à l'efficacité de la gestion, qui sont censés représenter le point de vue du contribuable, reflètent moins l'efficacité de la gestion des crédits versés par l'État que le développement d'autres sources de financement. Il en va notamment ainsi de l'objectif « développer la réalisation de prestations de services par les universités », mesuré par l'indicateur « montant des ressources propres procurées par les prestations de services ».

Les indicateurs choisis sont pertinents, en particulier en ce qui concerne la recherche universitaire (nombre de brevets en cours, ratio dépenses de dépôt de maintenance de brevets et licences/nombre de licences signées par les établissements, part des contrats de recherche ou de transfert de savoir-faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des établissements universitaires, part des laboratoires universitaires dans le nombre d'articles publiés dans des revues scientifiques de rang A, etc.). Ils sont cohérents avec les objectifs auxquels ils sont associés et permettent de porter un jugement.

S'agissant plus particulièrement des indicateurs relatifs à la recherche universitaire, ils permettent une comparaison avec les indicateurs attachés à l'activité des organismes de recherche.

b) Le programme « Vie étudiante »

Les objectifs et indicateurs associés au programme sont détaillés dans le tableau suivant.

OBJECTIFS ET INDICATEURS ASSOCIES AU PROGRAMME « VIE ETUDIANTE »

Objectifs \ Indicateurs		Indicateur n° 1	Indicateur n° 2	Indicateur n° 3	Indicateur n° 4
n° 1	Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur	Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale	Évolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation	Taux de réussite des boursiers	Taux de paiement des bourses pour les mois de novembre et de décembre
n° 2	Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts	Répartition de la couverture des besoins en logements	Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration	Coût complet de fonctionnement par lit et par repas	
n° 3	Développer la prévention dans le domaine de la santé	Taux d'étudiants de 1 ^{er} cycle ayant passé un contrôle médical et relevant de populations à risques [étudiants dans certaines filières (ex : chimie), étudiants étrangers,...]	Pourcentage des ressources des établissements d'enseignement supérieur consacrées à la médecine préventive		
n° 4	Encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles	Pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive et/ou culturelle	Taux de participation étudiante aux élections universitaires (universités, CROUS, ...)		

Source : avant-projet annuel de performance.

Les quatre objectifs associés au programme « Vie étudiante » sont représentatifs des aspects essentiels du programme et compréhensibles. Ils rendent compte de manière privilégiée de l'efficacité socio-économique de la politique poursuivie et insuffisamment de l'efficacité de la gestion. Par ailleurs, les objectifs entretiennent une certaine confusion entre les trois dimensions du système de mesure de la performance. C'est particulièrement vrai pour l'objectif « améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts », dont l'intitulé correspond aux dimensions d'efficacité socio-économique et d'efficacité de la gestion et dont les indicateurs relèvent des trois dimensions. En outre, afin de gagner en lisibilité, cet objectif pourrait être scindé en un objectif relatif au logement et un objectif relatif à la restauration.

Certains indicateurs sont de simples indicateurs d'activité et non de véritables indicateurs de performance. Il en va ainsi du taux de paiement des bourses. Le résultat de cet indicateur peut en effet progresser du simple fait de l'augmentation des moyens qui y sont consacrés sans qu'il traduise une amélioration dans l'utilisation des crédits.

Par ailleurs, l'indicateur « pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive » n'est pas pertinent : il dépend largement d'éléments extérieurs et n'est, par conséquent, pas très significatif de l'action menée par l'État. En outre, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la façon dont il sera construit et sur sa fiabilité.

3.– La déclinaison opérationnelle des programmes, objet de deux expérimentations dans l'enseignement supérieur

La modernisation de la gestion publique constitue un des objectifs de la loi organique. Elle suppose une plus grande liberté d'action et une responsabilisation des gestionnaires, à tous les niveaux. La mise en place des budgets opérationnels de programme et l'instauration de dialogues de gestion en sont les principaux instruments. Deux expérimentations sont lancées à ce titre en 2005 au sein de l'enseignement supérieur, l'une relative au programme « Formations supérieures et recherche universitaire », l'autre au programme « Vie étudiante ».

a) Le budget opérationnel de programme, cadre de gestion du programme

Les programmes ont vocation à être déclinés, au niveau des services et des opérateurs chargés de les mettre en œuvre, en « budgets opérationnels de programme » (BOP). Ces budgets constitueront le cadre dans lequel s'exercera, sur le terrain, la fongibilité des crédits.

Les budgets opérationnels de programme

Rattaché à un seul programme, un budget opérationnel de programme (BOP) est structuré autour de deux volets indissociables : d'une part les actions composant le programme considéré et les crédits qui les financent, d'autre part les objectifs et les indicateurs qui en mesurent les résultats. La déclinaison des objectifs et des indicateurs du programme pourra être complétée par des objectifs complémentaires, notamment afin de tenir compte des particularités et des priorités locales.

Chaque BOP présentera une programmation des actions et des moyens par type de dépenses (plan annuel de gestion des effectifs, répartition des dispositifs d'intervention, programmation des équipements).

Les moyens financiers associés à cette programmation seront détaillés dans un budget prévisionnel. Sa mise en œuvre effective sera décrite dans un schéma d'organisation de l'exécution financière.

Le BOP devrait être élaboré et mis en œuvre par un même responsable, désigné par le responsable de programme. Il pourra confier la réalisation des actions programmées au sein du BOP à des unités opérationnelles, c'est-à-dire des services de l'État au niveau central ou déconcentré.

Après son approbation par le « pilote » central, le BOP devrait être soumis au visa du contrôleur financier qui vérifiera notamment l'inscription des dépenses inéluctables. Afin d'alléger les mises à disposition des crédits, l'approbation du BOP pourrait valoir notification.

La mise en place des BOP suppose l'instauration d'un véritable dialogue de gestion à deux niveaux, d'une part entre le responsable de programme et le responsable de budget opérationnel, et, d'autre part, entre le responsable de budget opérationnel et les unités opérationnelles. Ce dialogue devrait comprendre quatre étapes :

- la définition et la communication du cadre général de gestion opérationnelle, par le responsable de programme ;
- l'élaboration d'un projet de BOP, par le responsable de BOP ;
- l'approbation du BOP, par le responsable de programme et la mise à disposition des crédits ;
- le compte-rendu de gestion opérationnelle, par le responsable de budget opérationnel.

Par lettre en date du 25 juin 2004 adressée à l'ensemble des ministres, le secrétaire d'État au Budget et à la réforme budgétaire a souligné l'importance de « *tester de façon très significative dès 2005 la mise en oeuvre des programmes, et tout particulièrement leur déclinaison en budgets opérationnels de programme* ». Ces expérimentations doivent porter sur les objectifs et indicateurs de gestion, la gestion globalisée des moyens et la fongibilité asymétrique, les plafonds d'emplois en équivalents temps plein, la gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, et, enfin la justification au premier euro.

Ainsi, en 2005, chaque administration devra tester plusieurs de ces nouveaux dispositifs, tant au niveau central que déconcentré, et chaque programme devra être expérimenté, en tout ou partie. Au total, 65 programmes seront concernés, soit près des 2/3 d'entre eux, ce qui représentera 28 milliards d'euros de crédits et visera plus de 500 services et 600.000 agents.

Les crédits de l'enseignement supérieur feront l'objet de deux expérimentations : l'une relative au programme « Formations supérieures et recherche universitaire », l'autre au programme « Vie étudiante ».

b) La mobilisation des opérateurs publics de l'enseignement supérieur

La déclinaison opérationnelle des programmes relatifs à l'enseignement supérieur présente la particularité de concerner principalement des opérateurs publics.

Sont ainsi mobilisés, dans le cadre de l'expérimentation, des établissements d'enseignement supérieur (les universités d'Aix-Marseille III, d'Orléans et de Rennes I et l'Institut national polytechnique de Grenoble) et le réseau des établissements en charge des œuvres universitaires et scolaires (le CNOUS et les CROUS de Rennes, Poitiers et Nice). Cette expérimentation porte, dans son ensemble, sur près de 6,5 % des crédits de l'enseignement supérieur.

L'expérimentation relative au programme « Formations supérieures et recherche universitaire » se traduit par la création dans le projet de loi de finances pour 2005 d'un chapitre 39-10, regroupant l'essentiel des moyens en personnels, en fonctionnement et en équipement des quatre établissements universitaires concernés. Les crédits d'investissement prévus au titre des contrats de plan État-région ne font pas partie de l'expérimentation.

Le nouveau chapitre 39-10 est doté de 296 millions d'euros et de 5.530 emplois de personnels enseignants-chercheurs et IATOS titulaires et contractuels, auxquels s'ajoutent 538 postes d'enseignants chercheurs non titulaires. Il est divisé en 10 articles, 8 d'entre eux correspondant aux futures actions avec toutefois un bémol puisqu'un seul article, intitulé « recherche universitaire », regroupe l'ensemble des actions déclinant la recherche universitaire par grands domaines de recherche. Deux autres articles sont créés, mais non dotés, l'un ayant vocation à constituer une enveloppe globale des dépenses de personnel, l'autre préfigurant une enveloppe regroupant les dotations de fonctionnement et d'intervention, afin de permettre, en gestion, la mise en œuvre de la fongibilité asymétrique.

Les crédits inscrits sur le chapitre 39-10 proviennent des chapitres relatifs aux rémunérations des personnels (31-05, 31-06, 31-11, 31-12, 31-96, 33-90 et 33-91), aux subventions de fonctionnement (36-11) et d'investissement avec, d'une part la subvention d'équipement à la recherche universitaire (66-71) et, d'autre part les crédits consacrés à la maintenance et à la sécurisation des bâtiments (66-72).

L'expérimentation relative au programme « Vie étudiante » se traduit par la création d'un chapitre 39-11, regroupant les moyens du réseau des œuvres universitaires et scolaires et des quatre établissements d'enseignement supérieur expérimentateurs mentionnés ci-dessus, en matière d'aides aux étudiants ainsi que de moyens en personnel et en fonctionnement correspondants. Cependant, l'essentiel des crédits relatifs aux bourses ne sont pas concernés par l'expérimentation, ce qui limite la portée de l'expérimentation, compte tenu de l'importance des crédits consacrés aux bourses.

Ce nouveau chapitre 39-11 est doté de 307 millions d'euros et de 77 emplois, auxquels s'ajoutent 2.885 emplois de personnels des établissements du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Comme le chapitre 39-10, il est divisé en 4 articles correspondant aux futures actions et 2 articles non dotés regroupant d'une part les dotations de personnel et d'autre part les dotations de fonctionnement et d'intervention.

Les crédits inscrits sur le chapitre 39-11 proviennent des chapitres relatifs aux rémunérations des personnels (31-05, 31-06, 31-11, 31-12, 33-90 et 33-91), aux subventions de fonctionnement versées aux établissements d'enseignement supérieur et aux établissements des œuvres universitaires et scolaires (36-11 et 36-14), aux bourses et secours d'études (43-71) et aux crédits consacrés à la maintenance et à la sécurisation des bâtiments (66-72).

Enfin, un dispositif de suivi de l'expérimentation a été mis en place. Il comprend un comité de pilotage, qui réunit des représentants des Directions de l'enseignement supérieur, de la recherche et des affaires financières du ministère, des membres de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche, de la Conférence des présidents d'universités et, enfin, des experts dans le domaine de la gestion. Par ailleurs, cinq groupes de travail, composés de représentants de l'administration centrale, des établissements et des organes d'évaluation ont été constitués afin d'étudier la formalisation du budget de l'enseignement supérieur pour les quatre établissements expérimentateurs et les nouvelles modalités de gestion des opérateurs, la définition des contrats d'objectifs et la mesure de la performance, la constitution de budgets de gestion par destination, la mise en place de comptes fiables et sincères et l'élaboration de systèmes d'informations adaptés.

Le groupe de travail sur les contrats d'objectifs et la documentation de la performance doit, d'une part, réfléchir aux modalités de déclinaison des objectifs stratégiques des programmes et les traduire en objectifs opérationnels et, d'autre part, déterminer les indicateurs pertinents qui permettront de suivre la réalisation de ces objectifs et d'articuler les objectifs nationaux avec les objectifs opérationnels propres à chacun des établissements. La démarche contractuelle s'inscrit dans cette nouvelle perspective. Dans le cadre du contrat quadriennal, les indicateurs demandés aux établissements doivent ainsi répondre à trois logiques :

- mesurer la contribution de chaque établissement aux objectifs stratégiques fixés par le Parlement dans le cadre des programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » ;

- documenter le dialogue de gestion entre le ministère et les opérateurs que sont les établissements ;

- mesurer l'impact des opérations spécifiques menées par chaque établissement dans le cadre de sa stratégie propre.

Les résultats de l'expérimentation serviront de base à la discussion avec les établissements pour les prochaines campagnes contractuelles, l'objectif étant de passer d'une culture de moyens à une culture de résultats et de responsabiliser davantage les gestionnaires.

4.– La détermination du plafond d'autorisation des emplois, une démarche décevante

Compte tenu des enjeux que représente la définition des plafonds d'autorisation des emplois, la solution retenue par le ministère, en application des principes posés par la Direction de la réforme budgétaire, n'est pas pleinement satisfaisante.

a) Les enjeux des plafonds 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 (PAE) rémunérés par l'État, spécialisés par ministère. Ces plafonds décomptent chaque emploi, calculé en équivalents 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 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, d'une part, de 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 et, d'autre part, d'assouplir la gestion des effectifs, en laissant chaque ministre libre de redéployer des emplois au sein du plafond qui lui est attribué.

Cependant, la qualité de l'information fournie aux parlementaires et la portée des plafonds d'autorisation d'emplois dépendront de l'interprétation donnée à la notion d'emplois rémunérés par l'État.

Alors que les travaux préparatoires à la LOLF montrent clairement la volonté du législateur de couvrir les emplois rémunérés à partir du budget de l'État, quel que soit l'employeur, la conception retenue par la Direction de la réforme budgétaire est beaucoup plus restrictive. En effet, celle-ci retient le principe selon lequel seuls sont pris en compte les agents de l'État dont la rémunération est imputée sur le titre II. Par conséquent, la définition du périmètre des PAE repose sur le critère du lien juridique (l'État est-il l'employeur ?) et non sur le critère du lien financier (l'État assure-t-il le financement de la rémunération ?). Les PAE se limiteront donc aux personnels dont l'État est l'employeur direct, à l'exclusion des agents employés par d'autres personnes, même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État.

Cette interprétation présente l'inconvénient majeur de priver de nombreux PAE de leur portée, par le biais de débudgétisations. Pour les politiques qui ne sont pas directement mises en œuvre par les services de l'État mais par des organismes extérieurs, l'emploi public continuera en effet à échapper à l'autorisation parlementaire. La loi organique ne saurait aboutir à priver le Gouvernement d'une information complète : il serait paradoxal qu'un pouvoir nouveau se traduise par une information moindre.

En outre, l'exclusion des emplois des établissements publics risque de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé en loi de finances. Il est donc impératif que soit instauré, pour les politiques de l'État menées par des établissements publics, un dispositif de suivi spécifique.

b) Un décompte des emplois imparfait

L'évaluation du nombre des emplois rémunérés à partir du budget de l'enseignement supérieur communiquée par le ministère est présentée dans le tableau suivant.

EMPLOIS FINANCES A PARTIR DU BUDGET DU MINISTERE AU 31 JANVIER 2004

(en équivalents temps plein)

	Titulaires	Contractuels	Vacataires	Intérimaires	Autres	Total
Nombre d'agents directement employés par le ministère	120.715	24.150	—	—	—	144.865
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	3.014	362	—	—	—	3.376
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère (*)	—	—	—	—	—	—
Total	123.729	24.512	—	—	—	148.241

() Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêt public...*

Source : contrôle national des emplois.

Selon les précisions fournies par le ministère, ne sont comptabilisées parmi les agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère que les personnes correspondant à des emplois sur subventions et des emplois gagés sur ressources des établissements. Par ailleurs, le nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère n'est pas connu, car il n'est pas identifié dans l'enquête sur la masse indiciaire.

Se fondant sur l'interprétation restrictive donnée par la Direction de la réforme budgétaire de l'article 7 de la loi organique, le ministère chargé de l'enseignement supérieur prévoit d'inclure dans le plafond d'autorisation des emplois uniquement les personnels actuellement inscrits sur les chapitres 31-05 relatif au personnel non enseignant (55.204), 31-11 concernant les enseignants-chercheurs (76.595) et 31-96 qui recouvre les moniteurs, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER), le personnel enseignant contractuel, les personnels associés à temps partiel (PAST) et les élèves de l'École nationale des Chartes et des écoles normales supérieures (15.620). Sont donc exclus les personnels employés par d'autres personnes que l'État, en particulier les établissements d'enseignement supérieur, même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État.

Ainsi, 147.239 emplois seraient compris dans le plafond, suivant la répartition indicative suivante : 146.327 au titre du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » et 912 au titre du programme « Vie étudiante ». Le détail en est présenté dans le tableau suivant.

**EMPLOIS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DEVANT FIGURER DANS LE PLAFOND
D'AUTORISATION DES EMPLOIS DU MINISTERE**

(en équivalents temps plein)

	Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	Programme « Vie étudiante »
Titulaires	126.477	512
Non titulaires sur emplois de titulaires	90	400
Contractuels	19.850	—
Total	146.327	912

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les emplois de contractuels hospitaliers et universitaires, d'ATER, de moniteurs et de personnels associés à temps partiel pourraient ne plus figurer dans le plafond à l'avenir. En effet, le ministère réfléchit actuellement à un éventuel transfert de ces emplois vers le budget des établissements d'enseignement supérieur. À cet égard, il convient de préciser que, dans le cadre de l'expérimentation, les crédits des ATER, des PAST, des moniteurs ainsi que les crédits de suppléances, inscrits jusqu'à présent sur le chapitre 31-96, sont gérés par les établissements sur leurs budgets. Si un tel transfert était réalisé, ces emplois ne seraient plus pris en compte dans le plafond, en application de la logique prônée par la Direction de la réforme budgétaire.

Au total, votre Rapporteur spécial s'inquiète de la sincérité du plafond d'autorisation des emplois et de la portée du vote qui y sera associé en raison des difficultés rencontrées par le ministère dans le décompte des emplois, mises en évidence par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif, de l'exclusion du plafond des emplois des agents employés par des établissements publics, même s'ils sont rémunérés à partir d'une subvention de l'État, et de la tendance du ministère à favoriser la création d'emplois financés par les établissements.

CHAPITRE III : LES MESURES EN FAVEUR DES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR DOIVENT S'ACCOMPAGNER DE REFORMES DE FOND

La qualité de l'enseignement supérieur apparaît comme un élément décisif alors que la compétition internationale se fait de plus en plus vive dans les domaines du savoir et de l'intelligence. L'amélioration de notre système d'enseignement supérieur et de recherche constitue donc un objectif prioritaire. Au sein de ce système, les universités sont appelées à jouer un rôle privilégié : elles ont la responsabilité d'assurer le rayonnement de notre pays ainsi que son attractivité dans les domaines scientifiques et intellectuels.

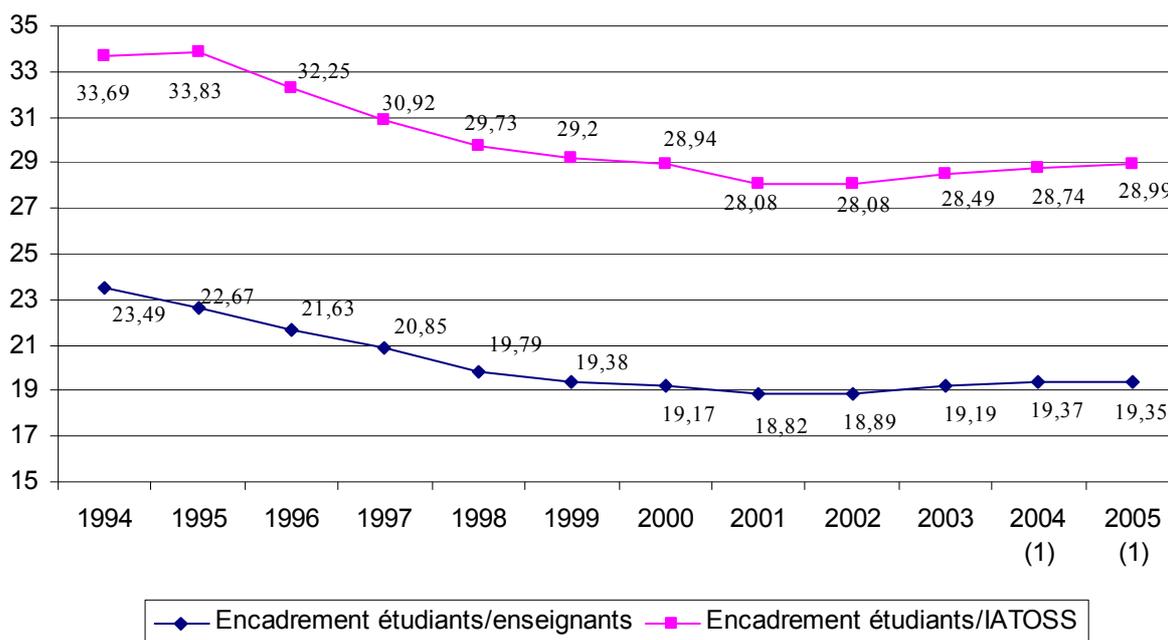
Afin de rattraper le retard de la France en matière d'enseignement supérieur, une réflexion globale est engagée. Le projet de loi de finances pour 2005 constitue une première étape puisqu'il prévoit un effort particulier en faveur des personnels enseignants-chercheurs, avec la création de 850 emplois budgétaires.

S'agissant des emplois de personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (IATOSS), il est prévu de créer 150 emplois d'ingénieurs d'études. 750 emplois sont également prévus au titre de la résorption de l'emploi précaire.

Si ces nouveaux emplois ont pour objectif premier de soutenir les activités de recherche et la professionnalisation des formations, ils permettront également d'accompagner la modernisation des établissements et d'améliorer l'environnement dans lequel évoluent les étudiants ainsi que la qualité du service qui leur est rendu.

Ainsi, à la rentrée 2005, les taux d'encadrement devraient se situer aux alentours de 19,35 étudiants pour un enseignant et de 28,99 étudiants pour un personnel IATOSS. Comme le montrent les graphiques suivants, le taux d'encadrement par les enseignants est en légère amélioration par rapport à 2004 (19,37), alors que dans le même temps le nombre d'étudiants a augmenté de 1,1 %. Cette évolution s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue du taux d'encadrement depuis 1994, où il était de 22,49. En revanche, le taux d'encadrement par les personnels non enseignants se dégrade légèrement, puisqu'il passe de 28,74 à 28,99, reflétant ainsi une augmentation des personnels non enseignants moindre que celle de la population étudiante. Si l'amélioration de ce taux a été forte depuis 1994, où il s'élevait à 33,69, et s'il est vrai qu'un certain nombre de tâches sont de plus en plus informatisées, votre Rapporteur spécial tient à souligner la nécessité d'accompagner les créations de postes d'enseignants d'emplois de personnels IATOSS en nombre suffisant.

ÉVOLUTION DES TAUX D'ENCADREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR



(1) Prévvision.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

I.- LES PERSONNELS ENSEIGNANTS

Les établissements publics d'enseignement supérieur font appel à des catégories de personnels très variées pour couvrir leurs missions d'enseignement : d'une part, les personnels titulaires (enseignants-chercheurs et enseignants du second degré – professeurs agrégés et certifiés) et, d'autre part, les personnels non titulaires recrutés soit au titre de la jouvence universitaire (attachés temporaires d'enseignement et de recherche et moniteurs), soit comme enseignants associés, invités ou vacataires.

A.- LES CREATIONS D'EMPLOIS D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS IMPLIQUENT QUE SOIT AFFERMIE L'EFFICACITE DE LEUR GESTION

Si un effort financier particulier est prévu dans le présent projet de budget en faveur des créations d'emplois d'enseignants-chercheurs, il convient également d'assurer une gestion plus efficace de ces emplois.

1.- Des créations d'emplois d'enseignants-chercheurs importantes

Répondant à la nécessité de renforcer les moyens consacrés à l'enseignement supérieur, et, en particulier, à la recherche universitaire, le présent projet de budget prévoit la création de 850 emplois budgétaires, pour un coût global de 35,52 millions d'euros.

Ces emplois se répartissent en :

– 245 postes de professeurs des universités de 2^{ème} classe, créés au 1^{er} janvier 2005, pour un coût de 12,14 millions d’euros ;

– 605 postes de maîtres de conférences de classe normale, parmi lesquels 455 emplois créés au 1^{er} janvier et 150 à la rentrée 2005, pour un coût de 20,4 millions d’euros.

En outre, devraient être mises en place au 1^{er} janvier 2005, 150 autorisations de recrutement d’attaché temporaire d’enseignement et de recherche, pour un coût de 4,77 millions d’euros, ce qui portera le nombre des autorisations d’ATER à 2.548.

Ces mesures concrétisent l’annonce faite par le ministre en avril dernier de créer 850 emplois d’enseignants (auxquels s’ajoutent 150 postes IATOS). En effet, les 245 postes de professeurs des universités, 455 postes de maîtres de conférences et 150 ATER créés au 1^{er} janvier 2005, ce qui représente au total 850 enseignants, s’inscrivent dans le cadre de l’effort particulier réalisé en faveur de la recherche. Mais les dispositions inscrites dans le projet de loi de finances vont au-delà des engagements du ministre, puisque 150 emplois de maîtres de conférences supplémentaires sont prévus.

Ces mesures se traduisent par une progression des crédits affectés aux personnels enseignants, comme le montre le tableau suivant :

DEPENSES DE PERSONNELS ENSEIGNANTS⁽¹⁾

		Crédits		Emplois	
		<i>(en millions d’euros)</i>		2004	2005
		2004	2005	2004	2005
31-11	Rémunération personnels enseignants	3.020,63	3.060,68	76.595	77.447
31-12	Indemnités et allocations diverses	142,08	142,93	–	–
31-96	Rémunérations de personnels divers et vacations	253,68	2558,42	–	–
33-90	Cotisations sociales –part de l’État	449,16	473,95	–	–
33-91	Prestations sociales versées par l’État	58,16	41,35	–	–
Total chapitres de personnel		3.923,71	3.977,33	76.595	77.447
36-11	Subvention de fonctionnement	34,20	34,37	1.073	1.073
Total chapitres de fonctionnement		34,20	34,37	1.073	1.073
Total général		3.957,91	4.011,70	77.668	78.520
<i>Variation entre 2004 et 2005 (en %)</i>		+ 1,36		+ 1,10	

(1) Ces données tiennent compte des crédits affectés aux expérimentations.

Source : ministère de l’Éducation nationale.

Cet effort, dont votre Rapporteur spécial salue l’ampleur, doit être poursuivi. En effet, les besoins théoriques en enseignant-chercheurs restant à couvrir, évalués sur la base du modèle SANREMO, s’élèvent à 12.200 emplois, dont 8.000 au titre des universités, près de 2.300 pour les IUT et 1.900 pour les écoles d’ingénieurs et Instituts d’études politiques.

2.– La nécessité d'une gestion plus efficace des emplois

L'effort consenti cette année en faveur des créations de postes d'enseignants-chercheurs doit s'accompagner d'une gestion plus efficace des emplois, ce qui suppose de mettre en place d'une véritable gestion prévisionnelle des emplois et d'assurer une répartition plus équitable des moyens humains.

Trois évolutions majeures ont conduit le ministère à mettre en place des outils d'aide à la décision en matière de recrutement des enseignants-chercheurs : l'amplitude, variable selon les disciplines, les niveaux de formation et les établissements, de la décroissance des effectifs étudiants ; les perspectives de départs à la retraite massifs des enseignants-chercheurs, qui nécessitent une adaptation quantitative et qualitative des viviers de futurs enseignants ; et, enfin, la recherche d'une maîtrise accrue des dépenses de personnel. La démarche engagée doit toutefois être approfondie.

a) Mettre en place une véritable politique de gestion prévisionnelle des emplois

Actuellement, un peu plus de 82.000 enseignants exercent leur activité dans les établissements d'enseignement supérieur. 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.

La pyramide des âges suivante montre la nécessité d'anticiper les départs à la retraite qui vont avoir lieu au sein de la population enseignante dans les 10 ans à venir. Compte tenu de leur ampleur, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de compléter le renouvellement des effectifs par la possibilité, pour les enseignants, de prolonger l'exercice de leur activité : cette solution est-elle envisageable et quel en serait le coût pour l'État, notamment par rapport à une nouvelle embauche ?

PYRAMIDE DES AGES DES ENSEIGNANTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PUBLIC AU 31 JANVIER 2004

Hommes

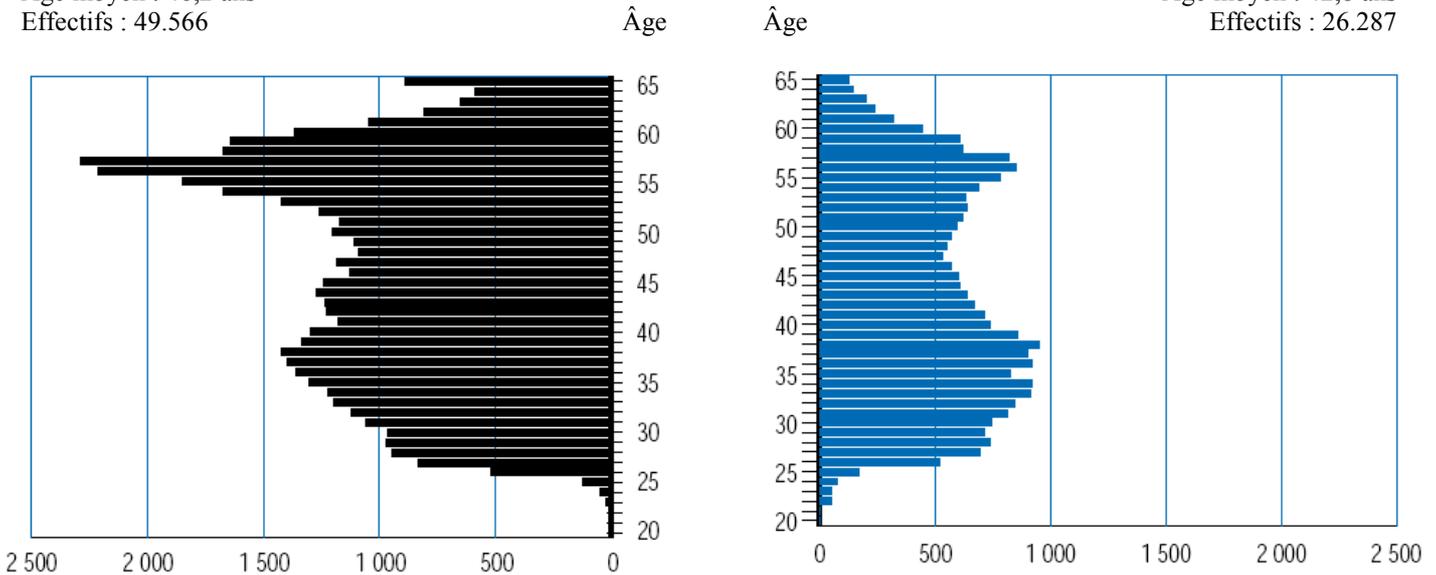
Âge moyen : 46,2 ans

Effectifs : 49.566

Femmes

Age moyen : 42,8 ans

Effectifs : 26.287



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les professeurs des universités sont au nombre de 18.037. D'ici 2014, plus de la moitié d'entre eux (9.424) seront partis à la retraite. La moyenne annuelle des départs en retraite sera de 886 entre 2005 et 2009 et s'accroîtra à partir de 2010 pour atteindre 998 départs par an. Les disciplines les plus touchées seront les lettres et sciences humaines, l'odontologie et la pharmacie, puisque plus de la moitié de l'effectif de référence de chacune de ces disciplines sera concernée par des départs à la retraite. À la différence des autres disciplines, les sciences devraient connaître une baisse très sensible du nombre des départs en retraite après 2009.

Les effectifs des maîtres de conférences s'élèvent à 34.201. 9.203 d'entre eux seront partis à la retraite en 2014, soit un peu plus du quart de l'effectif actuel. La moyenne annuelle des départs en retraite des maîtres de conférences sera de 922 entre 2005 et 2009 et de 918 entre 2010 et 2014. Ces départs seront particulièrement nombreux en médecine, pharmacie et lettres. Seules les disciplines juridiques et économiques connaîtront un taux inférieur à 25 %. De même que pour les professeurs des universités, le nombre des départs en retraite dans les disciplines scientifiques diminuera à partir de 2008.

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 à mener.

En raison du renouvellement important des corps d'enseignants-chercheurs exigé par l'évolution démographique, la politique de formation à l'enseignement supérieur doit avoir pour objectif prioritaire de constituer un vivier de titulaires de doctorats, préparés à entrer dans la carrière de maîtres de conférences. Dans cette

perspective, un dispositif de pilotage national a été élaboré afin, d'une part, de mieux appréhender les besoins en enseignants-chercheurs par grands secteurs disciplinaires, compte tenu de la demande étudiante et des priorités de la recherche et, d'autre part, d'améliorer l'articulation entre le recrutement et la formation des doctorants qui s'orientent vers l'enseignement supérieur en occupant les fonctions de moniteur et d'ATER. Ces derniers sont en constante augmentation depuis 1999 (+ 29,2 %), ce qui porte leur effectif à 7.089 agents pour l'année universitaire 2003-2004, tandis que le nombre de moniteurs s'élève à 7.439.

Compte tenu de l'évolution démographique et des enjeux économiques et sociaux que recouvrent la formation et la recherche, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de mettre en oeuvre une véritable gestion prévisionnelle des effectifs, ce qui exige une projection pluriannuelle des recrutements et la mise en place d'outils de gestion prévisionnels performants qui font encore défaut.

b) Assurer une utilisation plus rationnelle des emplois

Un pilotage fin en matière de recrutement doit s'accompagner d'une gestion plus rationnelle des emplois, afin de répondre à l'impératif de maîtrise de la dépense publique.

Ceci suppose tout d'abord une connaissance précise des effectifs. Or, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif d'avril 2003, il apparaît que « *les services ministériels ne disposent pas d'une information complète et sûre sur les liens entre emplois, postes et personnes* ». Ainsi, « *le rapprochement des différents fichiers disponibles relatifs aux emplois et aux personnels révèle un écart entre les effectifs recensés selon les diverses sources qui atteignait en 2001 près de 3.000 personnes physiques.* ». Un décalage important apparaît d'ailleurs déjà au niveau du projet de loi de finances, où les emplois budgétaires ne correspondent pas aux effectifs. Ainsi, les emplois budgétaires de professeurs des universités s'élevaient à 15.365 dans la loi de finances pour 2004 alors que leur effectif est de 18.037 ; les données relatives aux maîtres de conférences étaient, respectivement, de 33.442 et de 34.201. Par ailleurs, il n'existe aucun élément statistique sur les effectifs de vacataires intervenant dans les établissements d'enseignement supérieur, ceux-ci constituant, selon les termes mêmes du ministère « *une population multiforme et mouvante procédant de recrutements décentralisés* ».

En outre, l'absence de concordance entre les nomenclatures des disciplines enseignées et de celles suivies par les étudiants constitue un frein à la mise en oeuvre d'une gestion plus rationnelle des emplois, de même que le manque d'informations relatives à la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, aux volumes horaires dispensés par discipline et à la taille des groupes d'étudiants.

Au-delà des carences du système d'information, la Cour des comptes a mis en évidence, dans son rapport sur la gestion du système éducatif d'avril 2003, un certain nombre de dérives dans la gestion des personnels enseignants,

auxquelles il convient de remédier. Ainsi, de nombreux postes ouverts ne sont pas pourvus (15,8 % en 2001), parfois faute de candidats mais également souvent en raison du choix délibéré de certaines universités. Ces emplois non pourvus sont fréquemment utilisés pour rémunérer des ATER, 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. La pratique de la rémunération d'enseignants vacataires sur heures complémentaires est également très répandue.

Enfin, la gestion actuelle des emplois consiste à doter de manière prioritaire les établissements les plus déficitaires en emplois, c'est-à-dire ceux qui cumulent un déficit sur plusieurs types de postes (IATOS et enseignants) ou ceux qui enregistrent une forte augmentation de leurs effectifs étudiants, notamment en procédant à des redéploiements d'emplois à partir des établissements les mieux dotés. Toutefois, cette politique s'appuie sur les données du modèle SANREMO qui, présentant de nombreux défauts, doit être remplacé par des outils permettant un pilotage plus fin des emplois.

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-elles 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. Cette politique doit être poursuivie, afin de permettre le recrutement d'enseignants supplémentaires.

S'agissant des ATER, ils sont de moins en moins nombreux à être recrutés sur des emplois d'enseignants-chercheurs vacants. Ainsi, les effectifs d'ATER rémunérés à partir du chapitre 31-96 « rémunérations de personnels divers » ont augmenté de 49,8 % depuis 2001 et sont désormais supérieurs à ceux rémunérés à partir du chapitre 31-11 « personnel enseignant et chercheur », relatif à des postes d'enseignants-chercheurs.

Enfin, si la procédure d'association est très appréciée des établissements d'enseignement supérieur, les 3.226 enseignants associés représentent ainsi 6 % des effectifs d'enseignants-chercheurs, des abus ont parfois été constatés. Aussi, un dispositif plus rigoureux a été mis en place par le décret n° 2002-1069 du 6 août 2002, qui exige un lien réel entre l'expérience professionnelle et l'exercice des fonctions d'associés, l'élaboration d'un rapport d'activité lors du renouvellement, afin de permettre une réelle évaluation, et, enfin, une autorisation de cumul de fonctions de l'autorité hiérarchique pour les agents publics. Toutefois, des garanties supplémentaires pourraient être exigées, notamment en termes de compétences professionnelles.

Au total, votre Rapporteur spécial plaide en faveur d'une meilleure connaissance des besoins et d'une utilisation plus rationnelle des emplois d'enseignants, afin de libérer un plus grand nombre de postes pour le recrutement de jeunes enseignants-chercheurs, mais également de maîtriser davantage la dépense publique.

B.- LES MESURES D'AMELIORATION DE LA SITUATION DES PERSONNELS ENSEIGNANTS DOIVENT ALLER DE PAIR AVEC UNE REFORME DU STATUT D'ENSEIGNANT-CHERCHEUR

Des réformes statutaires ont été menées pour améliorer la situation des personnels enseignants. Toutefois, compte tenu du développement et de la diversification des activités des établissements d'enseignement supérieur, le métier d'enseignant-chercheur est appelé à davantage évoluer. C'est pourquoi une réforme de plus grande ampleur du statut d'enseignant-chercheur doit être menée. Dans un premier temps, différentes mesures budgétaires visant à améliorer la situation des personnels enseignants sont inscrites dans le présent projet de budget.

1.- Les réformes statutaires

Si de nombreuses réformes statutaires ont été conduites ces dernières années, le contexte actuel de diversification des missions dévolues aux enseignants-chercheurs et de concurrence accrue entre les pays en matière de formation et de recherche exigent une réforme plus profonde du statut des enseignants-chercheurs.

a) Des réformes limitées et dispersées

Les réformes statutaires ont notamment concerné les enseignants-chercheurs, les enseignants-chercheurs assimilés, les personnels hospitalo-universitaires et les personnels-enseignants du second degré.

– 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.

Une nouvelle réforme est intervenue en 2002 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.

Afin de rendre le congé pour recherches ou conversions thématiques plus attractif, il a été ouvert aux enseignants-chercheurs nommés depuis trois ans (au lieu de six précédemment). Deux mesures d'assouplissement supplémentaires ont été prévues lorsque le congé est proposé par le conseil scientifique : le chef d'établissement peut déroger à la condition d'ancienneté, après avis favorable du conseil scientifique ; les congés peuvent être pris en une seule fois ou fractionnés au cours d'une même période de six ans.

Un effort en faveur de la valorisation de la carrière des enseignants-chercheurs chefs d'établissement public d'enseignement supérieur a également été entrepris. Ainsi, une bonification d'ancienneté leur est accordée à l'issue de leur mandat et ils peuvent obtenir un congé pour recherches ou conversions thématiques afin de procéder à la mise à jour de leurs travaux de recherche. Un concours d'accès au corps des professeurs des universités réservé aux maîtres de conférences ayant exercé les fonctions de président d'université et qui ont achevé leur mandat depuis moins de cinq ans a été organisé en 2003.

Par ailleurs, l'accès des assistants titulaires d'un doctorat au corps des maîtres de conférences a été facilité et le plan de transformation d'emplois d'assistants en emplois de maîtres de conférences poursuivi. Le dispositif d'extinction du corps des assistants 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 cette intégration 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, 2003 et 2004. Il est fixé à 250 dans le projet de loi de finances pour 2005.

– *Les enseignants-chercheurs assimilés*

Des enseignants-chercheurs appartenant à des corps spécifiques sont affectés 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 sociale, etc.).

Plusieurs réformes intervenues depuis 1986 ont permis de faire bénéficier les enseignants de certains de ces établissements des mesures d'amélioration de carrière prévues pour les enseignants-chercheurs de statut universitaire. 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. 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.

– *Les personnels hospitalo-universitaires*

Ces personnels ont bénéficié de plusieurs mesures depuis 2003.

En particulier, le statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres hospitaliers universitaires (CHU) a été modifié afin d'améliorer la protection sociale des personnels non-titulaires, de valoriser les fonctions de direction d'établissement d'enseignement supérieur sur le modèle de ce qui existe pour les enseignants-chercheurs, et, enfin, de clarifier les conditions de recrutement des personnels enseignants et hospitaliers titulaires.

Par ailleurs, le statut des personnels enseignants et hospitaliers des centres de soins, d'enseignement et de recherche dentaires des CHU a été harmonisé avec celui des personnels enseignants et hospitaliers des CHU.

Enfin, la durée des enseignements dispensés par les praticiens hospitaliers en qualité de chargés d'enseignement a été étendue : ils peuvent désormais consacrer jusqu'à deux demi-journées hebdomadaires à ces activités.

– *Les personnels enseignants du second degré*

Les statuts des professeurs agrégés et des professeurs certifiés prévoient que ces personnels peuvent assurer des enseignements dans des établissements d'enseignement supérieur, sans qu'il leur soit fait obligation de mener des travaux de recherche universitaire. 13.000 emplois budgétaires environ sont concernés.

Ces professeurs peuvent alors bénéficier d'aménagements de service, notamment, depuis 2003, pour responsabilités administratives particulières, à condition que cette décharge ne soit pas supérieure aux deux tiers de leurs obligations de service. Il s'agit ainsi de traiter de façon égalitaire les personnels

enseignants dans le supérieur, notamment de reconnaître de la même façon l'exercice des responsabilités de directeur d'unité de formation et recherche, d'institut ou d'école interne.

b) Pour une réforme profonde du statut d'enseignant-chercheur

Tout d'abord, les enseignants-chercheurs sont appelés à exercer, dans un environnement de concurrence accrue, des tâches de plus en plus variées, qui peuvent être regroupées en trois catégories : enseignement, animation et recherche. Il conviendrait d'assurer une véritable reconnaissance à l'ensemble de ces activités et de mieux les prendre en compte dans le déroulement de la carrière des universitaires.

Par ailleurs, la politique d'investissement dans l'économie du savoir dans laquelle s'est engagé l'État, en particulier par la création massive de nouveaux postes d'enseignants-chercheurs, suppose que soit menée une véritable évaluation des travaux de ces derniers, en particulier en matière de recherche. En effet, l'enseignement n'est pas facilement évaluable s'il n'est pas adossé à la recherche. Cette évaluation apparaît d'autant plus nécessaire qu'il existe désormais un véritable « marché international de l'emploi scientifique et de la formation ». Or, aucune politique d'évaluation des enseignants-chercheurs digne de ce nom n'existe actuellement en France.

Une premier pas en ce sens pourrait consister, comme l'a proposé Bernard Belloc dans son rapport relatif à la modification du statut d'enseignant-chercheur, en la communication, par chaque enseignant-chercheur, d'un document retraçant l'ensemble de ses activités, à son établissement d'affectation.

En outre, une condition essentielle au développement d'une véritable politique de l'évaluation suppose que les activités de recherche, qui reflètent le niveau scientifique d'un pays ainsi que son attractivité, fassent l'objet d'un suivi régulier assuré par des instances indépendantes et selon des critères transparents. Or, il ressort du rapport rédigé par Bernard Belloc qu'en France « *les activités de recherche ne font actuellement pas l'objet d'une évaluation individuelle pour chacun des enseignants-chercheurs* ».

En effet, seuls sont évalués individuellement ceux qui sont candidats à une élection à l'IUF, à une prime d'encadrement doctoral et de recherche ou à un avancement au choix, ou encore ceux qui sont membres d'une équipe mixte associant université et organisme de recherche ou accréditée par la direction de la recherche. Or, ce sont souvent les mêmes enseignants-chercheurs qui sont concernés. Par conséquent, beaucoup d'enseignants-chercheurs ne sont jamais évalués pour leurs travaux de recherche. Cet état de fait décrédibilise la recherche universitaire et pénalise, *in fine*, les enseignants-chercheurs eux-mêmes.

L'évaluation, telle qu'elle est pratiquée actuellement, apparaît comme trop stratifiée. Comme l'ont indiqué les représentants de la Conférence des présidents d'université à votre Rapporteur spécial, il arrive que deux groupes d'experts

établissent des analyses complètement différentes de la même unité de recherche et qu'aucun arbitrage ne soit rendu. Votre Rapporteur spécial tient également à dénoncer le fait que les évaluations des laboratoires mixtes, qui sont menées de manière quasi-exclusive par des instances scientifiques, ne soient pas, ou en tout cas très rarement, communiquées aux autorités dirigeantes des universités qui abritent ces laboratoires.

La mise en place d'un dispositif d'évaluation des enseignants-chercheurs apparaît d'autant plus nécessaire dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. En effet, le projet annuel de performance associé programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur », doit comporter des objectifs et des indicateurs retraçant les résultats des activités, en particulier de recherche, des enseignants-chercheurs.

Enfin, afin de rendre la recherche française plus dynamique, il serait souhaitable de renforcer les liens entre la recherche universitaire et celle menée au sein des organismes de recherche. Certes, la recherche universitaire est produite au sein d'équipes unissant fréquemment des enseignants-chercheurs et des chercheurs d'organismes de recherche. Ainsi, aujourd'hui, sur 3.300 équipes de recherche universitaire rassemblant 42.000 enseignants-chercheurs et 14.000 chercheurs, on compte 1.000 unités mixtes avec le CNRS (sur les 1.250 unités de l'établissement, soit 80 % de celles-ci), 100 avec l'INSERM, 50 avec l'INRA et une quinzaine avec d'autres organismes (comme le CEA et l'IFREMER). Il convient néanmoins d'aller plus loin pour renforcer les synergies entre recherche universitaire et recherche menée dans les organismes de recherche. À cet égard, l'amélioration des dispositifs de mobilité entre les corps d'enseignants-chercheurs et de chercheurs apparaît comme une piste intéressante.

Le futur projet de loi d'orientation relatif à la recherche devra tenir compte de ces données.

2.– Les mesures contenues dans le projet de loi de finances

Des mesures d'amélioration des perspectives de carrière sont prévues dans le présent projet de budget en faveur :

– des enseignants-chercheurs, avec, d'une part, la transformation de 290 emplois de professeur des universités de 2^{ème} classe en 200 emplois de 1^{ère} classe et 90 emplois de classe exceptionnelle et, d'autre part, la transformation de 150 emplois de maîtres de conférences de classe normale en hors-classe, pour un coût total de 2,06 millions d'euros ;

– des enseignants des disciplines médicales avec, d'une part, la transformation de 30 emplois de professeurs de 2^{ème} classe en 10 emplois de professeurs de 1^{ère} classe et 20 emplois de professeurs de classe exceptionnelle et, d'autre part, la transformation de 25 emplois de maîtres de conférences de 1^{ère} classe en emplois de maîtres de conférences hors-classe (0,26 million d'euros) ;

– des enseignants des disciplines odontologiques, avec la transformation de 15 emplois de professeurs de 2^{ème} classe en 15 emplois de professeurs de 1^{ère} classe (0,06 million d'euros) ;

– des directeurs de recherche de 2^{ème} classe, avec la transformation de 5 emplois de professeurs des universités de 2^{ème} classe en emplois de 1^{ère} classe, correspondant à l'ouverture d'un concours d'accès au corps des professeurs des universités réservé aux directeurs de recherche (0,02 million d'euros).

Enfin, est prévue 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 (0,23 million d'euros).

Ainsi, le total des mesures en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière des enseignants s'élève à 2,63 millions d'euros.

Par ailleurs, des mesures de revalorisation indemnitaire sont inscrites dans le présent projet de budget à hauteur de 100.827 euros. Il s'agit, d'une part, d'une mesure de revalorisation du 3^{ème} taux de la prime d'administration des chefs d'établissements publics, directeurs des établissements, des instituts ou écoles internes aux universités ou aux instituts nationaux polytechniques, des directeurs d'établissement public autonome et des directeurs d'IUT (95.200 euros) ; d'autre part de l'attribution de la prime d'administration aux chefs d'établissements nouvellement créés.

II.- LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

Les créations de postes d'enseignants-chercheurs ne présentent de véritable intérêt que si elles sont accompagnées de créations de postes de personnels non enseignants, en particulier d'ingénieurs et de techniciens. À cet égard, votre Rapporteur spécial tient à souligner que l'environnement des chercheurs constitue un élément essentiel d'attractivité pour ces derniers. Par ailleurs, la déclinaison des principes posés par la loi organique relative aux lois de finances au niveau des établissements d'enseignement supérieur ainsi que la modernisation de l'environnement dans lequel interviennent ces derniers nécessitent la constitution d'équipes gestionnaires performantes. Aussi, la priorité accordée à l'enseignement supérieur et le développement d'une gestion plus efficace des emplois doivent concerner les personnels non enseignants au même titre que les enseignants.

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.

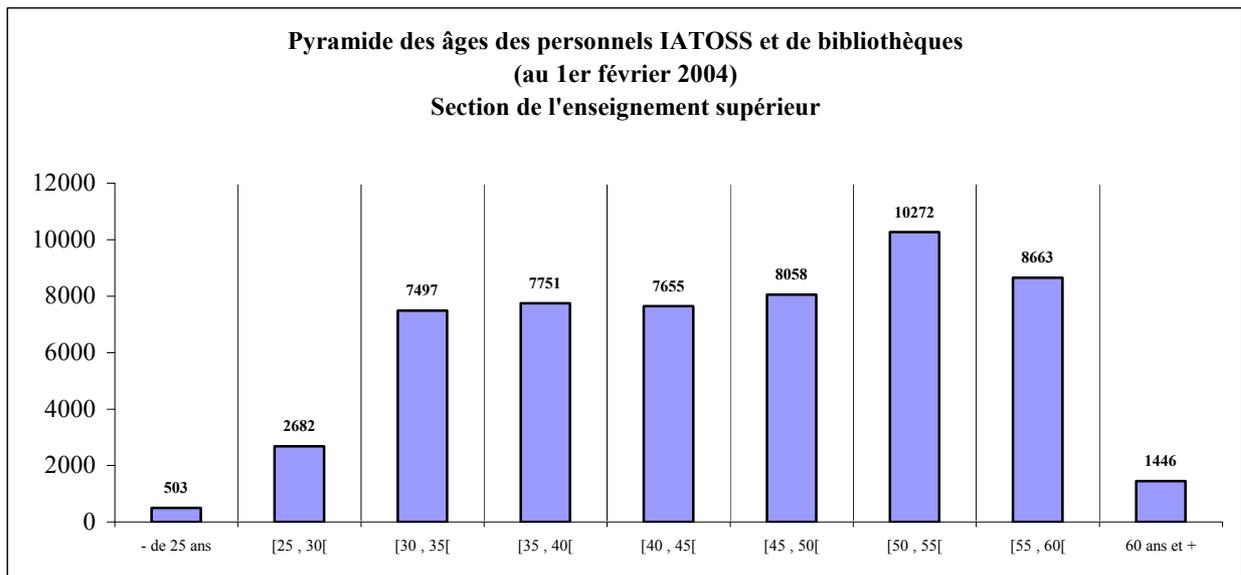
A.– SITUATION ACTUELLE ET PERSPECTIVES D'EVOLUTION

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 54.527 agents titulaires relevant des corps IATOSS et de bibliothèques, 20.381 ont 50 ans et plus (ce qui représente 37 % du total) et 10.109 ont 55 ans et plus. Ces derniers représentent 18,5 % du total, alors que, l'année dernière ils n'en constituaient que 17 %. L'accélération du vieillissement des personnels IATOSS est donc particulièrement sensible.

Il ressort du graphique suivant, qui présente les effectifs par tranche d'âge, que les classes d'âge les plus représentées sont celles comprises entre 45 et 50 ans (8.058 personnes) et, surtout, entre 50 et 55 ans (10.272), qui est la tranche d'âge où le personnel est le plus nombreux.



Source : ministère de l'Éducation nationale.

La Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale estime à environ 18.900 le nombre de départs à la retraite de personnels IATOSS, de bibliothèques et de musées, sur la période 2004-2012, ce qui représente plus de 36 % des effectifs de 2003. Les personnels ATOSS seraient les plus concernés (38,6 %), tandis que les ITARF et les personnels des bibliothèques seraient respectivement touchés à hauteur de 35,4 % et 34,4 %. Le rythme moyen de départs en retraite serait de 2.100 départs par an, ceux-ci devenant toutefois plus nombreux à partir de 2007.

Si ces données ne tiennent pas compte de la réforme législative intervenue en 2003, elles donnent néanmoins un aperçu des besoins massifs de recrutement en personnels non enseignants, qu'il convient d'anticiper. Les remplacements devront également tenir compte de la démographie étudiante, ainsi que des nouveaux besoins du système éducatif.

2.– Une structure des emplois appelée à évoluer

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 souligne, 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 2004, la part des personnels de catégorie A représente 23 % des emplois, contre 22 % pour ceux de catégorie B et 55 % pour ceux de catégorie C, alors qu'en 1997, les proportions étaient de 20 % pour les catégories A et B et de 60 % pour les catégories C. Ils doivent toutefois être poursuivis, en particulier dans la perspective de la modernisation des établissements d'enseignement supérieur et de la diversification des missions qu'ils remplissent.

B.– UNE POLITIQUE DE GESTION PREVISIONNELLE DES EFFECTIFS A APPROFONDIR

Afin de répondre aux 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. Depuis 2002, le recrutement et la mobilité des personnels de recherche et de formation sont réalisés par emploi type, afin de répondre aux besoins en termes de compétences et d'améliorer l'adéquation entre le poste et la qualification de la personne qui l'occupe. L'observatoire des métiers, installé en février dernier et composé de membres désignés par le ministre, doit assurer le suivi de cette grille de lecture, notamment en l'adaptant aux nouveaux besoins des établissements.

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.

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, le ministère et les établissements fixent des objectifs en matière de gestion des ressources humaines dans le cadre des contrats quadriennaux. Ces objectifs concernent notamment les requalifications d'emplois en appui des projets de développement de secteurs reconnus comme prioritaires. Cette démarche est privilégiée par l'administration centrale qui participe au financement des actions de formation des personnels d'encadrement aux techniques de gestion prévisionnelle.

Les établissements sont également incités à fournir en annexe de leur projet de contrat quadriennal un bilan social.

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 souvent 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 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* ».

Néanmoins, il apparaît que de plus en plus d'établissements se dotent de cellules de pilotage ou de services de contrôle de gestion.

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 exigent la constitution d'équipes gestionnaires compétentes au sein des universités.

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.

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

DEPENSES DE PERSONNELS NON ENSEIGNANTS

		Crédits <i>(en millions d'euros)</i>		Emplois	
		2004	2005	2004	2005
31-05	Rémunération personnels non enseignants	1.161,90	1.175,09	54.534	54.680
31-06	Indemnités	123,20	127,98	–	–
33-90	Cotisations sociales –part de l'État	159,98	168,98	–	–
33-91	Prestations sociales versées par l'État	21,22	15,08	–	–
Total chapitres de personnel		1.468,05	1.487,13	54.534	54.680
36-11	Subvention de fonctionnement	76,32	77,04	3.798	4.548
36-14	Œuvres en faveur des étudiants	100,62	105,77	2.881	2.880
Total chapitres de fonctionnement		176,94	182,80	6.679	7.428
Total général		1.644,99	1.669,93	61.213	62.108
<i>Variation entre 2004 et 2005 (en %)</i>		+ 1,52		+ 1,50	

(1) Ces données tiennent compte des crédits affectés aux expérimentations.

Source : ministère de l'Éducation nationale

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

La création de 150 emplois d'IATOSS est inscrite dans le présent projet de budget, portant le total des créations d'emplois de personnels non enseignants sur 2003-2005 à 975.

D'un coût de 5,32 millions d'euros, ces créations d'emplois s'inscrivent dans le cadre de l'engagement pris par le ministre au printemps dernier de mettre en place 1.000 postes destinés à la recherche universitaire. Il s'agit en effet de postes d'ingénieurs d'études.

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, allant dans le sens d'une simplification, d'une revalorisation et d'une meilleure gestion.

a) Les mesures statutaires

Les modifications des statuts des personnels non enseignants ont principalement concerné ces dernières années 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

Tout d'abord, les règles d'évaluation, de notation et d'avancement des ITARF ont été alignées sur celles relatives aux personnels IATOSS.

Ensuite, l'organisation des carrières des personnels ITARF a fait l'objet de mesures de simplification et d'assouplissement. En particulier, les possibilités d'affectation de ces personnels ont été élargies, afin de mieux prendre en compte les besoins des services et des établissements, et les conditions d'accès par voie de concours aux corps ITRF ont été clarifiées et actualisées. Pour les ingénieurs de recherche, le pyramidage de la hors classe a été porté à 8 % du nombre total des emplois du corps, contre 5 % précédemment et pour ces mêmes ingénieurs ainsi que pour les ingénieurs d'études et les assistants ingénieurs, les contingents réservés à la promotion interne ont été augmentés et les conditions de cette promotion assouplies. Les dispositions relatives aux modalités d'intégration dans les corps ITRF des fonctionnaires détachés dans ces mêmes corps ont également été adaptées, afin de remédier aux difficultés d'intégration rencontrées par les personnels des corps administratifs de recherche et de formation dans les corps correspondants de la filière technique.

Enfin, le ministère s'est engagé depuis 1999 dans une démarche de simplification du nombre de corps gérés au sein de la section « 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. Ainsi, depuis la loi de finances pour 1999, 5.425 emplois de personnels administratifs de recherche et de formation ont été transformés en 4.131 emplois de personnels techniques de recherche et de formation et 1.174 emplois de personnels d'administration scolaire et universitaire. La loi de finances pour 2004 a étendu ce mouvement aux emplois gagés. Comme prévu, cette démarche trouve son achèvement dans le présent projet de loi de finances.

– *Les ATOSS*

Dans le cadre de la réflexion menée par le ministre en charge de la Fonction publique sur la simplification du paysage statutaire, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est engagé dans des projets de fusions de corps, allant dans le sens d'une simplification des procédures et des opérations de gestion des personnels.

Sont actuellement à l'étude deux projets de fusion concernant les personnels de catégorie C, l'un visant les corps d'agents administratifs et d'adjoints administratifs des services déconcentrés, l'autre portant sur les corps d'agents des services déconcentrés de l'Éducation nationale et d'agents des services techniques de recherche et de formation.

S'agissant des personnels de catégorie B, le corps des secrétaires de documentation doit être intégré dans le corps des techniciens de recherche et de formation. Le présent projet de budget reflète ce mouvement.

Enfin, il est proposé de poursuivre le processus de revalorisation de la situation des personnels du corps des attachés d'administration scolaire et universitaire (AASU), engagé en loi de finances pour 1999, avec la transformation d'emplois du grade d'AASU en attaché principal d'administration scolaire et universitaire (APSU) de 1^{ère} classe et de 2^{ème} classe. Il s'agit ainsi de résorber le décalage existant entre, d'une part, le niveau de responsabilité et l'évolution des tâches dévolues aux personnels d'encadrement intermédiaire, résultant de la mise en œuvre de la stratégie ministérielle de réforme et de la LOLF et, d'autre part, le niveau de rémunération des agents de catégorie A de la filière administrative. Ce processus trouve une traduction dans le projet de loi de finances.

Est également à l'étude un projet de réforme visant à déconcentrer au niveau des recteurs d'académie, à l'horizon de la rentrée scolaire 2006, le mouvement intra-académique de ces personnels, afin de simplifier et d'accroître l'efficacité de leur gestion.

Parallèlement, une réflexion est engagée sur les modalités de recrutement des AASU et la formation des lauréats de ces concours. Un rapprochement avec les instituts régionaux d'administration (IRA) pourrait être mis en place, ce qui permettrait de renforcer le caractère interministériel de la formation des AASU et la professionnalisation de cette formation.

– *Les personnels de bibliothèques*

Un projet en cours d'élaboration prévoit de déconcentrer aux ministères dans lesquels les personnels de bibliothèques sont affectés le pouvoir de prendre un certain nombre d'actes de gestion individuelle ne nécessitant pas l'avis d'une commission administrative paritaire, comme cela a déjà été fait au profit des présidents des universités et aux présidents ou directeurs des autres établissements publics d'enseignement supérieur pour la gestion des personnels affectés dans les

établissements relevant du ministre chargé de l'Enseignement supérieur. Les ministères concernés, en particulier celui chargé de la Culture et de la communication, auraient ainsi la possibilité de confier les actes de gestion individuelle aux directeurs des établissements publics dans lesquels ces personnels sont affectés.

Par ailleurs, la fusion de deux corps de catégorie C (magasiniers spécialisés des bibliothèques et magasiniers en chef), qui ont vocation à remplir des fonctions de même nature et de même niveau, est envisagée.

– 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. Une mesure est prévue à cet effet dans le projet de loi de finances pour 2005.

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. L'objectif de ces réformes est également de simplifier l'organisation administrative et d'assurer une meilleure gestion des personnels.

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.

Tout d'abord, 750 emplois, financés sur les ressources propres des établissements, sont prévus pour permettre la titularisation des ayants-droit, dans le cadre de la mise en œuvre de la résorption de l'emploi précaire (loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001). Ils se répartissent en 80 postes d'ingénieurs d'études, 40 assistants ingénieurs, 100 techniciens de recherche et de formation, 230 adjoints techniques de recherche et de formation, 200 adjoints administratifs des services déconcentrés et 100 secrétaires d'administration scolaire et universitaire. Ainsi, sur la période 2003-2005, 1.750 emplois auront été concernés par ce plan.

Ensuite, la requalification des emplois administratifs et techniques concerne les établissements d'enseignement supérieur, mais également le réseau des œuvres universitaires et scolaires, pour un coût global de 2,23 millions

d'euros. Ainsi, sont prévues, pour les premiers, la création de 200 emplois de catégorie A et de 150 emplois de catégorie B, parallèlement à la suppression de 350 emplois de catégorie C, pour un coût de 1,9 million d'euros. S'agissant des CROUS, 20 emplois d'adjoint administratif sont transformés en emplois d'attaché d'administration scolaire et universitaire (0,32 million d'euros).

L'objectif est 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 mesures d'amélioration des rémunérations et des perspectives de carrière des personnels IATOSS s'élèvent à 9,22 millions d'euros.

Le régime indemnitaire est revalorisé à hauteur de 7,48 millions d'euros. Les personnels administratifs des établissements d'enseignement supérieur sont concernés à hauteur de 3,40 millions d'euros et les personnels des œuvres universitaires et scolaires pour 4,08 millions d'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.

Les mesures d'amélioration des perspectives de carrière des personnels non enseignants sont les suivantes :

– pour les personnels ingénieurs de recherche et de formation, transformation de 60 emplois d'ingénieurs de recherche de 2^{ème} classe en 50 emplois de 1^{ère} classe et 10 hors classe et transformation de 110 emplois d'ingénieurs d'études de 2^{ème} classe en emplois de 1^{ère} classe, pour un coût total de 0,48 million d'euros ;

– pour les personnels d'encadrement, transformation de 12 emplois de secrétaire général de groupe II en groupe I, de 12 emplois d'agent comptable de groupe II en groupe I et de 8 emplois de conseiller d'administration scolaire et universitaire en emplois de secrétaire général d'administration scolaire et universitaire (0,20 million d'euros) ;

– pour les adjoints administratifs, transformation d'emplois d'adjoints en adjoints principaux pour 0,64 million d'euros (dont 0,07 million d'euros pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires) ;

– pour les AASU, transformation de 4 emplois d'AASU en emplois d'APSU (0,02 million d'euros) ;

– pour les assistantes sociales, transformation de 6 emplois d’assistante de services social en emplois d’assistante de services social principal (16.000 euros, dont 11.000 pour les CROUS) ;

– pour les infirmières, transformation de 35 emplois d’infirmières de classe normale en emplois de classe supérieure (0,12 million d’euros) ;

– achèvement du plan d’intégration des corps de la branche administration de recherche et de formation (ARF) dans les corps ingénieurs et techniques (ITRF) ou dans les corps de l’administration scolaire et universitaire (ASU) portant sur 505 emplois, dont 236 plus particulièrement destinés à la recherche, pour un coût de 0,43 million d’euros ;

– intégration du corps de secrétaires de documentation dans le corps de technicien de recherche et de formation, avec la transformation de 3 emplois (0,01 million d’euros).

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. 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, qui sont indispensables au bon fonctionnement du service public de l’enseignement supérieur.

CHAPITRE IV : L'EFFICACITE DE L'EFFORT BUDGETAIRE CONSACRE AU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE SUPPOSE UNE REORGANISATION DE SA GESTION

Le Plan « Université du 3^{ème} Millénaire » (U3M) s'inscrit dans une démarche prospective d'ensemble, celle du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, prévu par la loi d'orientation et d'aménagement durable du territoire, qui a pour objet de répartir sur le territoire national les activités d'enseignement supérieur et de recherche. Il s'agit de répondre, dans un contexte de stabilisation des effectifs étudiants, à des besoins d'ordre davantage qualitatif. Ce plan s'articule avec les contrats de plan État-région (CPER) prévus pour 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 mise en œuvre du plan U3M a révélé plusieurs dysfonctionnements qui, s'ils sont, pour certains, en voie d'amélioration, entraînent un retard d'une année dans l'exécution des CPER. Dans son rapport sur la gestion du système éducatif, la Cour des comptes a ainsi mis en évidence 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.

Au-delà de ces dysfonctionnements, c'est l'ensemble de la gestion du patrimoine immobilier des universités qui doit être modifiée.

I.- L'ABSENCE DE GESTION EFFICACE DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Actuellement, il n'existe pas de politique de gestion du patrimoine des universités digne de ce nom : l'état du patrimoine universitaire est méconnu et la construction est privilégiée au détriment de l'entretien, qui, en outre, n'est plus que curatif.

A. – LA MECONNAISSANCE DE L'ETAT DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE

Il ressort des différentes auditions auxquelles votre Rapporteur spécial a procédé, notamment avec le Directeur de l'enseignement supérieur et les représentants de la Conférence des présidents d'université, que ni le ministère, ni les universités elles-mêmes ne connaissent exactement leur patrimoine immobilier, tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif. S'agissant plus particulièrement des universités, quand bien même auraient-elles une vision précise de leur patrimoine, elles pourraient ne pas vouloir rendre public ce type d'informations. En effet, il apparaît que ce patrimoine est parfois très disparate et que l'on peut être conduit à s'interroger sur son intérêt. Il en va notamment, par exemple, du château de Richelieu, propriété de la Sorbonne, ou encore de la villa Finaly située à Florence, propriété de la Chancellerie des universités de Paris, dont les coûts de réhabilitation, menée sans qu'un véritable projet pédagogique ait été élaboré, grèvent lourdement le budget annexe du patrimoine de la chancellerie.

Le constat d'une mauvaise connaissance de l'état du patrimoine universitaire a également été dressé par la mission sur la gestion immobilière et financière des universités confiée par le ministre de l'Éducation nationale à l'Inspection générale des finances, à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et au Conseil général des ponts et chaussées en janvier 2003. En effet, si la mission évalue, dans son rapport remis en septembre 2003, l'ensemble du patrimoine des universités à 13,5 millions de m², elle souligne, d'une part, que seules 14,3 % des universités étudiées connaissent la valeur de leur patrimoine immobilier et, d'autre part, que la consistance, l'état d'entretien et l'utilisation du patrimoine des universités sont *« aussi disparates que méconnus par la tutelle »*. Elle précise que *« au-delà d'informations de nature quantitative sur les surfaces occupées par l'ensemble des universités, la Direction de la programmation et du développement ne dispose pas de données qualitatives fiables sur la composition et l'état des bâtiments affectés aux établissements »*.

En effet, les seuls éléments dont dispose le ministère reposent sur les informations fournies par les universités dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux. Or, ces informations sont purement déclaratives et ne font l'objet d'aucun contrôle, alors qu'elles conditionnent le niveau de l'enveloppe de crédits alloués par le ministère.

En outre, il apparaît que si les universités connaissent mal le mode d'utilisation de leurs locaux, c'est souvent en raison de résistances internes à une approche globale, exercées par les différentes composantes qui défendent leurs intérêts.

Une telle situation ne peut perdurer : la connaissance du patrimoine ainsi que de son utilisation constitue un préalable indispensable à toute politique d'investissement.

B.— UNE GESTION IRRATIONNELLE

Votre Rapporteur spécial tient à dénoncer « la course à la construction » à laquelle semblent se livrer de nombreuses universités, souvent encouragées par les collectivités territoriales. En effet, il apparaît que les universités ont tendance à privilégier la construction de bâtiments neufs plutôt que la restructuration ou l'amélioration du taux d'occupation des locaux existants, et ce, dans un contexte de légère baisse des effectifs. Ainsi, entre 1997 et 2003, 1,77 million de m² supplémentaires ont été créés alors que les effectifs diminuaient de 4,2 %. Cette politique est d'autant plus critiquable que tout accroissement du patrimoine immobilier entraîne des dépenses d'entretien supplémentaires, auxquelles les universités préfèrent les dépenses d'investissement, engendrant ainsi une sorte de cercle vicieux.

Alors que l'entretien des bâtiments apparaît comme un principe élémentaire de bonne gestion, la mission souligne que « *la maintenance de l'immobilier universitaire [...] n'a pas un caractère prioritaire tant pour la tutelle que pour les universités et que les sommes accordées à son financement constituent une variable d'ajustement* ». En outre, lorsque des travaux d'entretien sont réalisés, ils relèvent à titre principal du domaine curatif et portent sur les aspects les plus visibles de la maintenance. Là encore, les universités passent outre un principe élémentaire de bonne gestion : les dépenses qui relèvent du domaine préventif ne doivent pas être considérées comme secondaires.

La mauvaise gestion du patrimoine immobilier résulte de plusieurs facteurs : le développement des antennes universitaires, le prestige accordé à la construction, l'insuffisance des outils d'information, de programmation et de suivi, mais également le dispositif actuel de financement qui, n'établissant aucun lien entre les besoins et l'allocation des moyens, n'incite pas les universités à maintenir correctement l'état de leur patrimoine immobilier, ni à en rationaliser l'étendue et l'usage.

Cependant, ces comportements ne peuvent perdurer dans le contexte actuel de renforcement de l'efficacité de la dépense publique : il convient d'accroître la connaissance de l'état du patrimoine universitaire, de responsabiliser les différents acteurs et d'optimiser la gestion des surfaces existantes.

Un premier pas allant dans le sens des recommandations formulées par la mission d'expertise a été réalisé par le ministère en charge de l'enseignement supérieur. Tout d'abord, lors de la visite des locaux que la Direction de l'enseignement supérieur effectue dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux, celle-ci établit un bilan complet des ressources des établissements liées au patrimoine immobilier et leur soumet, le cas échéant, les orientations à suivre. Elle encourage par ailleurs les établissements à réaliser des diagnostics techniques du bâti, afin qu'ils élaborent, à terme, de véritables schémas directeurs immobiliers. Enfin, elle incite les établissements à se doter d'outils de gestion du patrimoine leur permettant notamment d'évaluer les taux d'occupation des locaux et de connaître les surfaces dont ils disposent.

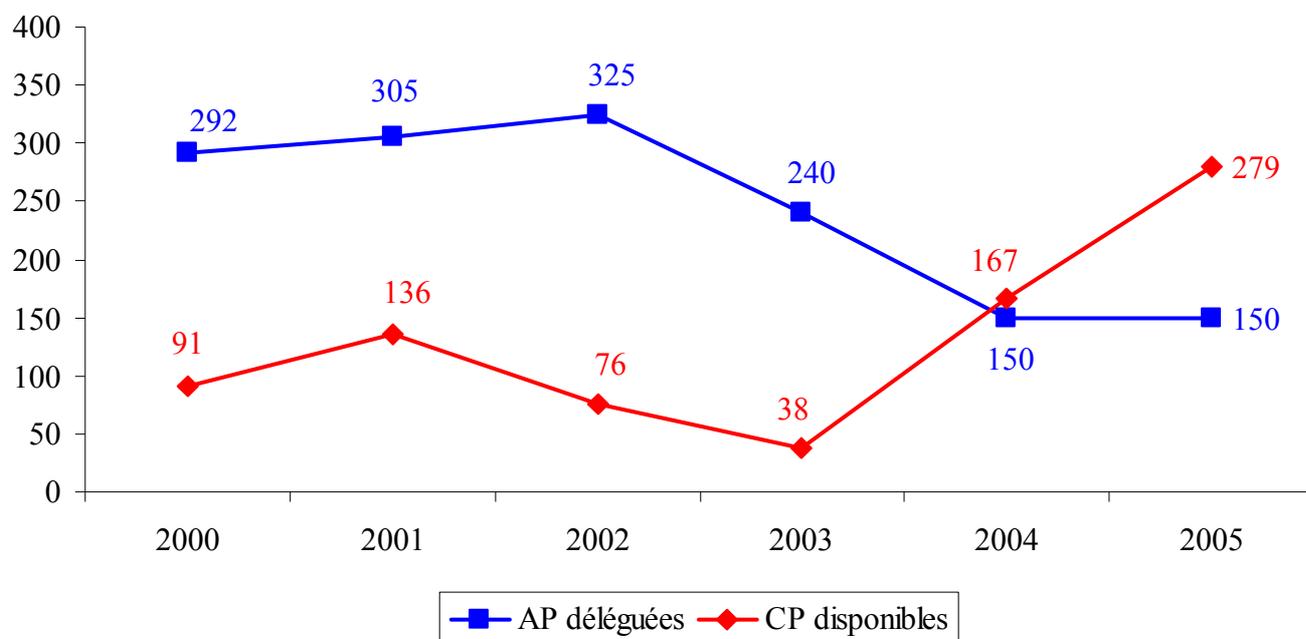
II.- LE PLAN « UNIVERSITÉ DU 3^{EME} MILLÉNAIRE » : UN RATTRAPAGE NECESSAIRE APRES UN DEBUT DE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE

Le plan U3M regroupe les dépenses d'avenir en matière de bâtiments universitaires, de bibliothèques mais également de structures consacrées à la recherche. Le volet relatif au logement et à la restauration des étudiants fait l'objet d'un traitement spécifique.

Les premières années de mise en œuvre du plan ont été marquées par le niveau élevé des autorisations de programme, permettant ainsi le lancement des chantiers. Compte tenu du fait que les CPER entrent à présent massivement dans leur phase de réalisation et de la faiblesse des crédits de paiement ouverts jusqu'à présent, le présent projet de budget prévoit un effort significatif en faveur des crédits de paiement. Le graphique suivant retrace ces évolutions.

EVOLUTION DES CREDITS CONSACRES PAR L'ETAT AUX CPER

(en millions d'euros)



Source : ministère de l'Éducation nationale

A.- LES DIFFICULTES DE L'ÉTAT A RESPECTER SES ENGAGEMENTS

La gestion des crédits consacrés aux contrats de plan État-région s'est avérée particulièrement difficile jusqu'à présent.

1.- 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 55,85 millions d'euros pour s'établir à 198,04 millions d'euros. 82 % des autorisations de programme prévues dans le cadre des CPER

auront ainsi été ouvertes entre 2000 et 2005, ce qui, contrairement à ce qui était constaté les années précédentes, est légèrement inférieur au rythme linéaire d'ouverture des crédits (85,7 % en 2005, soit les 6/7^e du total). Le solde d'autorisations de programme à ouvrir en 2006 devrait par conséquent s'élever à 391 millions d'euros.

Le tableau suivant détaille les autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale depuis 2000 :

ÉVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Investissements exécutés par l'État (chapitre 56-10, article 10)	106,71	125,46	173,93	158,72	80,98	55,00
Investissements exécutés par l'État (chapitre 56-10, article 50)	–	–	25,15	25,15	25,15	22,15
Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 10)	195,90	188,12	143,99	159,00	121,48	94,61
Subventions d'investissement (chapitre 66-73, article 50)	–	–	20,58	20,58	26,28	26,28
TOTAL	302,61	313,58	363,65	363,45	253,89	198,04

Source : bleus budgétaires.

Certes, la baisse du montant des autorisations de programme et le différentiel important par rapport à celui devant théoriquement être ouvert chaque année (312 millions d'euros) doivent être appréciés au regard des autorisations de programme massivement ouvertes au début des CPER afin de permettre le lancement des opérations. Néanmoins, la faiblesse des autorisations de programme prévues pour 2005 conjuguée au maintien du gel de 80 millions d'euros sur les chapitres 55-10 et 66-73 révèlent les difficultés de gestion rencontrées par l'État qui régule la mise en place des autorisations de programme face à l'insuffisance des crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations de programme déjà ouvertes.

Alors que les premières années ont été avant tout consacrées au lancement des projets, l'année 2005 correspond à une phase de montée en puissance des chantiers.

Sont notamment en voie d'achèvement le regroupement de l'Institut des sciences sociales du travail sur le site de Bourg la Reine, la rénovation du site Malesherbes de Paris IV et d'un amphithéâtre de l'ENSAM.

Parmi les chantiers pour lesquels les études et la programmation sont finalisées, en vue, pour certains d'entre eux, d'une livraison en 2005 ou en 2006, figurent la rénovation du Centre Mendès France de Paris I, la construction de locaux pour l'accueil des formations STAPS de l'université de Paris XII ou encore la réhabilitation du centre d'Assas de l'université de Paris II.

Les chantiers dont la livraison devrait intervenir au terme des CPER ou après 2006 concernent notamment le site Poliveau de Paris III, le site des Saints Pères de Paris V, le pôle Dauphine-entreprises de Paris IX et la rénovation de la Cité universitaire internationale.

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. Au titre de la première phase de l'opération, dont le coût hors foncier s'élèvera à 162 millions d'euros, quatre chantiers sont réalisés sous la maîtrise d'ouvrage de l'État : les réhabilitations des Grands moulins et de la halle aux farines et les constructions du bâtiment de physique et de celui des sciences de la vie, pour une surface totale de 87.889 m² SHON. Une phase complémentaire est prévue afin de construire 30.000 m² SHON supplémentaires pour un coût évalué à 61 millions d'euros, dont 32,6 millions d'euros à la charge de l'État. Les premières livraisons des bâtiments devraient intervenir au début de l'année 2006.

Est également prise en charge la phase de travaux des opérations inscrites aux CPER dans les autres régions. On peut citer, à titre d'exemple, 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.

2.- La gestion des crédits de paiements

Comme l'année dernière, les crédits de paiement inscrits sur les chapitres 56-10 et 66-73 sont en forte augmentation. En effet, ils progressent de 54,86 millions d'euros, ce qui représente une hausse de 48 %, consécutive à celle de près de 50 % l'année dernière, pour atteindre 168,81 millions d'euros.

L'accent mis sur la progression des crédits de paiement a pour objet de répondre à l'accélération du rythme d'avancement des travaux de construction, 2005 devant être une année 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'un certain nombre de dysfonctionnements mis en évidence par la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif d'avril 2003 : expertise insuffisante dans la sélection des projets, contraintes de passation des marchés publics, augmentation des coûts de la construction entraînant la multiplication des appels d'offres infructueux, mais également lenteur des procédures administratives.

Aussi, le ministère a-t-il engagé, en 2002, des actions pour améliorer la délégation des crédits de construction. En particulier, 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 devait répondre 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 avait 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.

Les délais de préparation de la programmation des crédits de construction ont, en outre, été réduits.

Ces actions ont été complétées par la circulaire ministérielle du 26 septembre 2003, dont l'objet est d'alléger et de déconcentrer le système d'expertise. Ainsi, depuis le 1^{er} novembre 2003, les préfets de région arrêtent l'expertise des opérations de construction inscrites dans les CPER après instruction des dossiers par les recteurs d'académie.

Malgré ces efforts, la gestion des crédits de paiement est très préoccupante. Si les trois premières années d'exécution des CPER ont été caractérisées par des montants importants de reports, tant en autorisations de programme qu'en crédits de paiement, et une sous-consommation chronique des crédits, sur les chapitres 56-10 et 66-73, l'amélioration constatée en 2003 et en 2004 s'avère en réalité très inquiétante. En effet, si la diminution des reports et l'augmentation des taux de consommation peuvent résulter en partie de la montée en puissance des opérations et des mesures d'amélioration de gestion, il apparaît que la principale explication réside dans les mesures de régulation budgétaire.

Alors que les opérations inscrites dans les CPER sont entrées dans une phase décisive de réalisation en 2004, les recteurs d'académie ont reçu pour consigne de ralentir, chaque fois que possible, le rythme des chantiers voire de reporter leur lancement, afin de limiter les besoins en crédits de paiement.

Au moins un tiers des universités, qui avaient déjà engagé des travaux sur la base des autorisations de programme, ont été obligées de faire une avance de trésorerie à l'État, souvent au détriment des dépenses de fonctionnement. De nombreuses opérations ont également dû être bloquées en raison de l'insuffisance des crédits de paiement pour couvrir les besoins, mais également, dans certains cas, en raison du manque d'autorisations de programme.

Face à cette situation de crise, le Gouvernement a procédé au « dégel » de 60 millions d'euros de crédits de paiement en juillet dernier et 42 millions d'euros ont été ouverts en septembre par décret d'avance.

Il n'en demeure pas moins que les crédits de paiement versés demeurent largement insuffisants au regard des besoins à couvrir.

Aussi, le présent projet de budget prévoit-il un effort particulier, avec l'inscription de près de 169 millions d'euros, qui devrait être complétée par une ouverture de 110 millions d'euros en loi de finances rectificative. Si ce nouvel abondement doit être salué parce qu'il est plus que nécessaire, il pose, sur le plan formel, le problème de la sincérité de la loi de finances.

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, à condition que ces derniers ne fassent pas l'objet de nouvelles mesures de régulation budgétaire.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète des difficultés de l'État à honorer ses engagements, qui ont pour conséquence d'assécher les trésoreries des universités qui en disposent et de mettre en difficulté les autres, voire de bloquer ou d'annuler les chantiers, alors que les universités se doivent d'être attractives dans un environnement de plus en plus concurrentiel. En outre, l'importance de la dette de l'État envers ses débiteurs (établissements d'enseignement supérieur mais également collectivités territoriales et entreprises) lui retire toute crédibilité.

B.— L'EFFORT EN FAVEUR DES BIBLIOTHEQUES

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. Les bibliothèques universitaires bénéficient de 12 % de l'ensemble des crédits inscrits dans les CPER.

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'Île-de-France, ce qui permettra de construire, réaménager et équiper près de 300.000 m² supplémentaires.

En 2004, 21.500 m² de surfaces nouvelles ont été mis en service et 19.000 m² restructurés. Parmi les opérations les plus importantes figurent la seconde tranche de la bibliothèque de l'université de Toulouse II-Le Mirail (7.000 m²), de l'extension de bibliothèque de l'Université de Bordeaux I (2.600 m²) et de la réalisation de la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université de Lyon III sur le site de la Manufacture (3.700 m²). La rénovation de

la bibliothèque de l'Institut d'études politiques de Paris est en voie d'achèvement. En 2005, il est prévu de restructurer 5.000 m² et d'ouvrir 28.000 m², dont 7.800 m² pour la bibliothèque de l'Université de Versailles-Saint-Quentin, 6.300 m² pour la bibliothèque de l'Université de Lyon II sur le site de Chevreul et 5.100 m² pour la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université du Mans.

Ces surfaces nouvelles s'ajouteront aux 943.000 m² en service au 31 décembre 2003.

Toutefois, les efforts doivent encore être poursuivis. En effet, le ratio de 0,66 m²/étudiant constaté est sensiblement inférieur au ratio théorique de 1,5 m²/étudiant retenu par le référentiel des constructions universitaires de 1997. En outre, si l'on rapport le nombre de places aux effectifs étudiants, il apparaît que le rapport est d'une place pour 13 à 14 étudiants, quand une place pour 5 à 8 étudiants serait nécessaire selon les disciplines. Par ailleurs, la part des collections en accès libre est trop faible (32 %). Enfin, la vétusté et la mauvaise fonctionnalité de nombreux locaux sont à déplorer, en particulier à Paris, où certains bâtiments présentent des défaillances en termes de sécurité.

Au total, les besoins sont évalués à 900.000 m², dont 200.000 à restructurer, 200.000 à reconstruire et 500.000 à construire.

Par ailleurs, 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 des crédits d'investissement consacrés aux bibliothèques est retracée dans le tableau ci-après :

ÉVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT EN FAVEUR DES BIBLIOTHEQUES

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Construction (chapitres 56-10 et 66-73)	23,61	39,23	8,02	11,35	18,22

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les éléments de programmation pour 2005 n'étant pas encore disponibles, il n'est pas possible d'apprécier la répartition des crédits d'investissement en faveur des bibliothèques.

C.— L'ATTENTION PORTEE A LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Un effort particulier est réalisé en faveur de la recherche dans les contrats de plan État-région. Sont ainsi 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. À la rentrée 2004, 64 plates-formes technologiques auront été mises en place.

Par ailleurs, la subvention d'équipement allouée à la recherche universitaire progresse de manière importante, conformément à la priorité accordée par le Gouvernement à la politique de recherche : elle augmente de 6,4 % en crédits de paiement pour atteindre 359,99 millions d'euros et de 4,9 % en autorisations de programme pour s'établir à 365,35 millions d'euros. Au sein de cette enveloppe, le soutien de base aux laboratoires progresse de 3 % pour atteindre 265,69 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement et les crédits d'équipement augmentent de 10,5 % en autorisations de programme et de 17,3 % en crédits de paiement pour s'élever à 99,6 millions d'euros et 94,3 millions d'euros.

Les moyens supplémentaires 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 2005 avec les établissements de Paris, d'Alsace et de Lorraine.

Enfin, les crédits de maintenance des laboratoires se voient dotés, comme en 2004, de 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

III.— LES OPERATIONS FINANCIÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT

Il s'agit du chantier de désamiantage du campus de Jussieu, des opérations de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments et des grands travaux.

A.— LE CHANTIER DE DESAMIANTAGE DU CAMPUS DE JUSSIEU

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.

1.- L'état d'avancement du chantier

Le chantier de désamiantage sur le campus de Jussieu porte 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 en octobre 2003. L'opération portant sur l'ensemble du secteur ouest est en cours : six barres ont été désamiantées jusqu'à présent tandis que les sept autres barres du secteur sont entrées en phase de désamiantage à l'automne 2004 et que le chantier de désamiantage de la tour centrale a débuté en janvier 2004. Pour ce qui concerne la rénovation de ce secteur, les études techniques sont en cours de réalisation.

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 en effet 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 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).

Un nouveau bâtiment a été construit à Ivry, dont la livraison a été effectuée en novembre 2003. Les déménagements se sont étalés entre janvier et octobre 2004.

– 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 et répartis sur trois bâtiments : deux réhabilités (« les Grands moulins » et 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, s'est achevée en 2003, permettant l'installation des équipes de recherche de l'Université de Paris VI, précédemment installées dans le secteur ouest.

– *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 ont démarré en juillet 2004 pour une livraison prévue en mars 2006.

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.

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 (65.000 m² 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 DÉSAMIANTAGE
ET DE MISE EN SECURITE**

(en millions d'euros)

Traitement du gril et du socle	344,6
Travaux des barres de Cassan	1,1
Travaux de la tour centrale	22,9
Travaux d'accompagnement du chantier	10,2
Réinstallations provisoires	9,3
Relogement	296,1
Déménagements	15,2
Total	699,4

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Enfin, compte tenu de l'ampleur du chantier et des difficultés rencontrées, une mission conjointe, composée de représentants de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la recherche eu du Conseil général des ponts et chaussées, va être chargée d'examiner les différents scénarios d'évolution du chantier de désamiantage et de rénovation du campus de Jussieu et son articulation avec l'implantation de l'Université Paris VII sur la ZAC rive gauche.

2.– 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.).

Au 31 décembre 2003, 330,65 millions d'euros en autorisations de programme et 235,69 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts. Les engagements s'élevaient à 306,33 millions d'euros et les mandatements à 235,59 millions d'euros. Les opérations relatives au désamiantage et à la rénovation du campus représentent l'essentiel des investissements de l'EPCJ, soit 97 % des engagement et 96 % des mandatements.

La répartition des engagements cumulés à la fin de l'année 2003 était la suivante.

DESAMIANTAGE ET RENOVATION DU CAMPUS

(en millions d'euros)

	ENGAGEMENTS	MANDATEMENTS
1- Traitement du gril et du socle	113,86	85,49
2- Traitement de la tour centrale	5,36	0,24
3- Travaux d'accompagnement	2,84	2,79
4- Traitement des barres de Cassan	0,95	0,81
5- Déménagement	27,38	11,77
6- Réinstallations provisoires	11,24	6,09
7- Relogement	117,94	111,21
7.1 relogement sur site	0,03	
7.2 relogement hors site	0,09	
8- Dépenses communes	11,04	5,45
Total	290,61	223,87

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le budget d'opérations a été doté de 117 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires. Parmi les 108 millions d'euros de crédits de paiement prévus, 32 millions devaient être consacrés au paiement des loyers et charges, 24 millions au désamiantage et à la rénovation, 14 millions aux autres travaux, 12 millions aux études et à la maîtrise d'œuvre et 6 millions aux opérations de déménagement.

S'agissant des dépenses de fonctionnement de l'EPCJ, leur évolution est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'EPCJ

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004 (budget prévisionnel)
Dépenses de personnel	1,56	1,54	1,97	2,10	2,72
Dépenses de fonctionnement	0,39	0,55	0,76	0,60	0,55
Dépenses d'équipement	0,10	0,10	0,10	0,10	0,17

Source : ministère de l'Éducation nationale.

L'augmentation des dépenses de personnel entre 2000 et 2004 correspond à la montée en puissance progressive de l'activité de l'établissement public. La progression des dépenses de fonctionnement en 2002 s'explique essentiellement par la prise en compte des dotations aux amortissements qui n'avaient pas été comptabilisées jusque là. Les dépenses d'équipement concernent surtout l'achat de matériels informatiques et de logiciels.

3.– Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2005

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 2005 prévoit d'affecter au chantier du campus de Jussieu 163 millions d'euros d'autorisations de programme (46 millions de plus qu'en 2004, ce qui représente une hausse de près de 40 %), ce qui porte la contribution du ministère de l'Éducation nationale à 618,95 millions d'euros depuis le début des travaux. Ces autorisations de programme doivent permettre d'engager opérations relatives aux marchés de travaux de rénovation de trois tranches du secteur ouest et à la maîtrise d'œuvre pour la rénovation de la Tour centrale.

131 millions d'euros de crédits de paiement sont inscrits, en hausse de 20 %. Ils sont destinés à assurer le financement des loyers extérieurs, des dépenses liées à la fin des marchés de désamiantage du secteur ouest et, enfin, des premiers marchés de travaux de rénovation de ce même secteur ainsi que du bâtiment pédagogique de 16.000 m².

Ces moyens devraient permettre l'accélération du chantier du campus de Jussieu. Ainsi, 21 barres, sur un total de 38, auront été désamiantées courant 2005. et la construction du bâtiment pédagogique de 16.000 m² permettra d'accueillir les étudiants des zones non encore traitées, favorisant ainsi l'accélération des travaux de désamiantage.

Par ailleurs, une mesure nouvelle de 340.000 euros, correspondant notamment à la création d'un emploi, devrait porter la subvention de fonctionnement versée à l'établissement public à 3,54 millions d'euros.

B.— LA MISE EN SECURITE DES BATIMENTS UNIVERSITAIRES

1.— 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.

Au-delà des travaux de sécurité rendus nécessaires par les dangers que peuvent présenter certains bâtiments, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'abondance et les fréquentes modifications des normes de sécurité applicables aux bâtiments universitaires. De plus en plus exigeantes, ces normes entraînent des coûts importants : est-ce toujours justifié ?

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

L'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 2004, elle s'est élevée à 7,62 millions d'euros.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005, il est demandé d'ouvrir 58 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. En complément du plan de mise en sécurité, 15 millions d'euros de crédits de paiement et 43 millions d'autorisations de programme sont inscrits, afin de répondre à des situations d'extrême urgence susceptibles de provoquer la fermeture des bâtiments. Seront notamment concernés le Conservatoire national des arts et métiers et l'université de Paris III. Cette mesure exceptionnelle témoigne de l'insuffisance des crédits consacrés à la sécurité jusqu'à présent. Votre Rapporteur spécial rappelle que s'ajoute à ces crédits sur l'article 40 du chapitre 66-72 la mesure relative à la mise en sécurité du campus de Jussieu d'un montant de 163 millions d'euros en autorisations de programme et de 131 millions d'euros en crédits de paiement.

2.– 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 rappeler 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 2004, 64 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.

En 2004, les crédits disponibles se sont élevés à 153,8 millions d'euros. Rapportée aux 18 millions de mètres carrés du patrimoine immobilier universitaire, cette enveloppe représente environ 8,54 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 prévus 134 millions d'euros en autorisations de programme et 129,11 millions d'euros en crédits de paiement pour les travaux de maintenance dans les établissements d'enseignement supérieur et 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement pour la maintenance des laboratoires de recherche. Ces enveloppes sont globalement stables.

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
2005	134,00	19,82	153,82
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.

C.— 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.

1.— 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.

Le premier contrat liant l'État et le Muséum a été signé le 26 juillet 2004. Couvrant la période 2003-2008, il s'appuie sur les orientations stratégiques du projet de l'établissement.

Depuis 2001, le Muséum a fait l'objet d'une profonde réorganisation. Il a notamment 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 ont également été entrepris afin d'améliorer les pratiques de gestion. Enfin, d'importants investissements doivent être réalisés, 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'est accompagnée 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.

En 2004, le Muséum a reçu 10,9 millions d'euros en autorisations de programme et 8 millions d'euros en crédits de paiement, permettant ainsi la réalisation de travaux pour la galerie de minéralogie, le Jardin des plantes et les serres, la ménagerie, les bâtiments historiques, les laboratoires, les collections et les réserves.

La poursuite du plan justifie l'inscription, sur le chapitre 66-73, de 7,62 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances. Aucune autorisation de programme n'est prévue.

2.– 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.

L'établissement public a pour mission de suivre 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.

Deux événements ont marqué l'année 2004 : les livraisons au cours du second semestre du bâtiment Branly, réservé à l'administration, et du bâtiment « auvent », destiné à la médiathèque, permettant ainsi le transfert du siège social sur le terrain du Quai Branly et la fin du chantier des collections au mois d'octobre.

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation importante (+ 4 millions d'euros) de la subvention de fonctionnement attribuée à l'établissement public, qui atteint 13,2 millions d'euros. Cette dotation devrait notamment permettre la création de 53 emplois.

S'agissant des investissements, le projet de loi de finances pour 2005 prévoit l'inscription d'une enveloppe additionnelle pour l'opération de construction du musée de 8 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement. Par ailleurs, 15,04 millions d'euros de crédits de paiement complètent la dotation de l'établissement.

CHAPITRE V : L'ACTION EN FAVEUR DES ETUDIANTS EST POURSUIVIE

La qualité de l'environnement dans lequel évoluent les étudiants est un facteur déterminant de leur réussite et de leur épanouissement. Elle suppose une action sociale volontaire et ciblée en termes d'aides financières, de logement, de restauration et de médecine universitaire. En outre, l'encouragement à la mobilité internationale apparaît désormais comme une dimension essentielle des cursus d'études. Enfin, un accès facilité à des ressources documentaires enrichies dans les bibliothèques constitue également un élément d'amélioration des conditions de travail des étudiants.

I.- L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL

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		2004	PLF 2005	Variation (en %)
I.- Personnels				
39-11 (ex 36-14-10)	Personnels CNOUS et CROUS	100.619.758	101.691.692	+ 1,1
31-05-10	Personnel médico-social	11.684.739	11.866.772	+ 1,6
36-11-10	Vacations services de médecine préventive	1.853.069	1.862.336	+ 0,5
Total I.- Personnels		114.157.566	115.420.799	+ 1,1
II.- Moyens des œuvres				
39-11 (ex 36-14-10)	Fonctionnement du CNOUS et des CROUS (y compris le financement d'une partie de la rémunération des personnels ouvriers)	133.971.674	138.047.674	+ 3,0
39-11 (ex 36-14-20)	Subventions pour l'entretien des cités universitaires	46.265.152	58.905.152	+ 27,3
36-14-10	Cité internationale universitaire de Paris	3.580.006	3.580.006	—
39-11 (ex 36-14-10)	Observatoire de la vie de l'étudiant	411.648	411.648	—
Total II.- Moyens des œuvres		184.228.480	200.944.480	+ 9,1
III.- Bourses				
43-71-10	Bourses d'études (1)	1.293.938.885	1.311.455.797	+ 1,4
43-71-10	Autres aides (2)	2.918.553	2.918.553	—
39-11 (ex 43-71-20)	Fonds de solidarité universitaire	3.475.838	4.575.838	+ 31,6
43-71-40	Prêts d'honneur	3.048.980	7.048.980	+ 131,2
43-71-70	Bourses spéciales pour l'étranger (3)	6.504.756	6.504.756	—
Total III.- Bourses		1.309.887.012	1.332.503.924	+ 1,7
Total général		1.608.273.058	1.648.869.203	+ 2,5

(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 2,5 % par rapport à 2004. La forte augmentation des subventions pour l'entretien des cités universitaires (+ 27,3 %) s'explique par le fait qu'elles incluent désormais les crédits relatifs à la maintenance précédemment inscrits sur le chapitre 66-72, qui, par ailleurs, enregistrent une forte progression (+ 35 %), passant de 9,36 millions d'euros en 2004 à 12,64 millions d'euros en 2005. La hausse significative des crédits consacrés au Fonds de solidarité universitaire (+ 31,6 %) correspond à la création de l'allocation unique d'urgence qui s'accompagne d'un abondement de 1,1 million d'euros supplémentaires. De même la forte progression des crédits relatifs aux prêts d'honneur (+ 131,2 %) s'inscrit dans la perspective de la relance de ce dispositif sous une forme modernisée, celui-ci bénéficiant, dans un premier temps, d'une mesure nouvelle de 4 millions d'euros.

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. Les actions en matière de logement, restauration et médecine préventive feront l'objet d'analyses spécifiques dans la suite du rapport.

A.— L'AIDE FINANCIERE 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. Afin de promouvoir une ouverture internationale dans les cursus, l'État attribue également depuis 2001 des bourses de mobilité.

11,76 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de budget pour 2005, 6,32 millions d'euros pour la revalorisation de 1,5 % des taux des bourses et des plafonds de ressources, 0,34 million d'euros correspondant à la création de 300 bourses de mérite, 1,1 million d'euros pour la création d'une allocation unique d'aide d'urgence et, enfin, 4 millions d'euros en faveur des prêts d'honneur.

1.— Les bourses

a) Les bourses sur critères sociaux et universitaires

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 499.893 en 2003-2004, soit une hausse de 26,5 %. Un effort particulier a été mené l'année dernière, puisque le nombre de boursiers a augmenté de 3,2 %. 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	484.881	+ 1,9
2003-2004	487.288	12.605	499.893	+ 3,2

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, les taux des bourses sur critères sociaux ont été augmentés de 1,2 % et à la rentrée 2004, les taux des bourses sur critères sociaux et universitaires et des allocations d'études ont été revalorisés de 1,5 %.

Le projet de budget pour 2005 prévoit la revalorisation de 1,5 % des taux des bourses sur critères sociaux et universitaires et des allocations d'études, mais également du plafond de ressources des bourses d'enseignement supérieur, afin que certains bénéficiaires ne sortent pas automatiquement du dispositif. Cet effort significatif se traduit par une mesure nouvelle de 6,32 millions d'euros. Le coût en année pleine sera de 19 millions d'euros.

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)	Évolution (en %)	Bourses sur critères universitaires (en euros)	Évolution (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	0,80	3.801	-
2003-2004	2.679	- 0,4	3.800	-

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 de 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 ou pédagogiques, 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. Elles se divisent en trois catégories.

Les bourses sur critères universitaires au sens strict sont attribuées aux étudiants les plus méritants, et, à mérite égal, à ceux répondant aux critères d'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur sur critères sociaux inscrits en DEA, DESS, 3^{ème} et 4^{ème} semestres de master et à la préparation à l'agrégation.

Les bourses de service public sont attribuées aux étudiants qui suivent certaines préparations à des concours externes de recrutement de la fonction publique et de la magistrature.

Le tableau suivant retrace le détail de leur montant.

**EVOLUTION DU MONTANT DES BOURSES
SUR CRITÈRES UNIVERSITAIRES (POUVOIR D'ACHAT)**

(en euros)

Catégories de bourses	2003-2004	2004-2005
Bourse de service public	3.456	3.508
Bourse de DEA	3.780	3.837
Bourse de DESS	3.780	3.837
Bourse d'agrégation	4.077	4.138

Source : ministère de l'Éducation nationale.

L'ensemble de ces bourses ont connu une progression de leur montant entre 2003 et 2004, alors qu'elles étaient demeurées stables depuis 2001.

La troisième catégorie de bourses sur critères pédagogiques regroupe les 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. 800 bourses de mérite ont été distribuées en 2004. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit la création de 300 bourses, pour un coût de 340.000 euros.

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 devraient être distribuées en 2005, soit le même nombre qu'en 2004.

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 2004, 48.797 étudiants ont bénéficié de ce dispositif, contre 43.991 en mai 2003.

b) Les bourses de mobilité

Afin d'encourager les étudiants français à effectuer une partie de leurs études à l'étranger, l'État a mis en place, en 2001, des bourses de mobilité, conférant ainsi une orientation sociale au plan d'action français pour la mobilité.

À la rentrée 2001, ces bourses, au nombre de 4.000 (soit 36.000 mensualités) ont été attribuées à 92 universités, instituts et écoles qui avaient répondu à un appel à projet. Elles étaient alors gérées par le CROUS.

En 2002, les bourses de mobilité ont été intégrées dans les contrats quadriennaux afin de contribuer à l'autonomie des établissements. Elles sont attribuées aux établissements sous forme de contingents, ceux-ci ayant la charge de répartir et de verser les bourses aux étudiants. Il s'agit ainsi d'encourager les établissements à développer une véritable politique de mobilité, ces derniers ayant d'ailleurs le plus souvent mis en place des services de relations internationales.

En 2002-2003, 134 établissements d'enseignement supérieur ont été attributaires d'un contingent de bourses de mobilité qu'ils ont largement utilisé. 19.191 étudiants de 1^{er} et 2^{ème} cycles ont effectué un séjour à l'étranger, dont 4.898 grâce à une bourse de mobilité.

En 2003, le nombre de bourses de mobilité a été porté à 5.000 pour un montant unitaire de 389 euros par mois. Après avoir augmenté de 2.000 en 2004, le nombre de bourses de mobilité est maintenu dans le présent projet de budget.

2.– Les prêts d'honneur

Des prêts d'honneur peuvent être accordés aux étudiants français non boursiers. Exempts d'intérêt, ils sont remboursables au plus tard dix ans après la fin des études. Ils sont attribués par un comité académique spécialisé, dans la limite des crédits prévus à cet effet, en fonction de la situation sociale du candidat.

Les crédits affectés aux prêts d'honneur proviennent de la dotation budgétaire inscrite sur l'article 40 du chapitre 43-71 (3,05 millions d'euros en 2004) et du rattachement, sous forme de fonds de concours, des remboursements d'anciens prêts. Ainsi, pour l'année universitaire 2003-2004, 2.704 prêts d'honneur ont été consentis pour un montant moyen de 2.166 euros.

Il ressort de la réflexion menée par le groupe de travail relatif aux conditions matérielles des étudiants, mis en place en 2003 et associant le ministère et les représentants étudiants, que le dispositif actuel est appelé à évoluer. Il conviendrait en particulier d'adapter les critères d'attribution, notamment afin de tenir compte de l'allongement de la durée des études et de réduire le délai de remboursement. Cette évolution pourrait conduire à une augmentation du montant et du nombre des prêts. À terme, les prêts d'honneur ont vocation à constituer une véritable source de financement du cursus de l'étudiant, et non plus un simple complément de financement.

Dans un premier temps, 4 millions d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de loi de finances pour 2005.

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

Le ministère estime que la part des étudiants en situation de pauvreté structurelle représente 23.000 étudiants inscrits sur une population de 2 millions d'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 2003, près de 49.000 étudiants ont sollicité une aide financière auprès des services sociaux des CROUS, en forte augmentation par rapport à 2002 (30.000 étudiants). Environ 32.000 dons ont été délivrés pour un montant moyen de 147 euros, ce qui représente une dépense de 5,24 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 195 euros. De plus en plus d'étudiants étrangers viennent solliciter les services des CROUS.

En 2003, le montant de la subvention de l'État au FSU s'est élevé, comme les années précédentes à 3,47 millions d'euros.

Afin de répondre aux propositions formulées dans le cadre des groupes de travail avec les associations étudiantes, une allocation unique d'aide d'urgence est créée dans le projet de loi de finances pour 2005. Regroupant les moyens du FSU et la «part sociale» du FSDIE, cette aide est destinée à faire face aux situations difficiles auxquelles le système des bourses sur critères sociaux ne répond pas de manière satisfaisante (rupture familiale, reprise d'études, indépendance familiale avérée, etc.). 1,1 million d'euros supplémentaires sont prévus dans le projet de budget, portant le montant de la subvention de l'État à 4,57 millions d'euros. Ces crédits sont inscrits sur le chapitre 39-11, qui regroupe les financements liés à l'expérimentation du programme « Vie étudiante ».

B.- L'ACCUEIL DES ETUDIANTS HANDICAPES

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 plus de

8.000 étudiants handicapés sont recensés. 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'Etat et les universités.

L'accueil des étudiants handicapés a constitué l'une des thématiques abordées dans le cadre des groupes de travail mis en place avec les étudiants l'année dernière. Il est ressorti des réflexions menées que l'amélioration des conditions d'études des étudiants handicapés suppose la généralisation des cellules d'accueil de ces étudiants, l'évaluation de l'accessibilité des établissements, l'équipement progressif des bibliothèques universitaires pour les déficients visuels et un renforcement de l'accompagnement pédagogique.

Dans cet esprit, au cours de l'année universitaire 2003-2004, un certain nombre d'opérations ont été initiées ou poursuivies, comme la mise en place des cellules d'accueil des étudiants handicapés, financées par le biais des contrats quadriennaux (650.000 euros), la rénovation de la rubrique «handiU» du site Internet du ministère, qui précise, pour chaque université, les conditions d'accueil, d'accessibilité et d'accompagnement des étudiants handicapés ; ou encore la mise en place d'un site Internet interactif dédié aux stages et à l'emploi des étudiants handicapés.

Par ailleurs, le projet de loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit la création d'assistants d'éducation, auxiliaires de vie universitaire, pour des étudiants lourdement handicapés.

Enfin, le volet «accueil et accompagnement des étudiants handicapés» des projets des établissements d'enseignement supérieur fait l'objet d'une analyse attentive et la discussion contractuelle permet de soutenir les mesures concrètes prévues par les établissements.

C.— LES TRANSPORTS A COUT REDUIT POUR LES ETUDIANTS

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 2003–2004, plus de 358.300 étudiants ont bénéficié de ce titre, ce qui correspond à une augmentation de 4,8 % par rapport à l'année précédente.

En application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les crédits liés aux transports des étudiants devraient être transférés au syndicat des transports d'Ile-de-France au cours de l'exercice 2005.

II.- LE LOGEMENT ET LA RESTAURATION

Les opérations de construction des CPER, relatives au logement, à la restauration et à l'accueil des étudiants mobilisent 817 millions d'euros de crédits, soit près de 17 % de l'ensemble des investissements inscrits dans les contrats de plan en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Pendant l'année universitaire 2003-2004, les capacités d'hébergement et de restauration ont été de 150.000 lits en résidences universitaires et foyers agréés et de près de 190.000 places dans les restaurants universitaires.

Le projet de loi de finances prévoit un effort particulier en faveur du logement étudiant, puisque les crédits consacrés à la maintenance et à la mise en sécurité des résidences universitaires augmentent de 35 % pour atteindre 12,64 millions d'euros.

A.- LE LOGEMENT

L'article 66 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande de prendre en charge la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants. A cette fin, les biens appartenant à l'État et affectés au logement des étudiants seront transférés à titre gratuit aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale. Les crédits correspondants seront transférés en 2005 en fonction des choix opérés par les collectivités locales.

Toutefois, la compétence des CROUS pour l'attribution des logements aux étudiants est maintenue (article L. 822-1 du code de l'éducation). Si la gestion des biens existants affectés au logement des étudiants continuera d'être assurée par les CROUS, dans le cadre d'une convention conclue entre ces derniers et les collectivités bénéficiaires du transfert, la possibilité est offerte aux collectivités de confier à l'organisme de leur choix la gestion des logements construits après l'entrée en vigueur du transfert de compétence.

À la suite des conclusions rendues par notre collègue Jean-Paul Anciaux dans son rapport relatif au logement étudiant et aux aides personnalisées, le Gouvernement a annoncé le 18 mars 2004 une série de mesures en faveur du logement étudiant.

Les principales mesures de ce plan consistent dans le renforcement de l'offre publique, le développement de partenariats, la mobilisation des acteurs du secteur immobilier et l'aide à l'accès au logement.

1.— Renforcer l'offre publique

L'objectif est de rénover 70.000 chambres et d'en construire 50.000 d'ici 10 ans. Ceci suppose une accélération des programmes de réhabilitation et de construction de résidences nouvelles. En effet, en 2004, seulement 1.100 places supplémentaires ont été livrées et 3.700 chambres et studios entièrement rénovés. À la rentrée 2005, il est prévu de livrer 4.000 nouvelles places, avant d'atteindre, à partir de la rentrée 2006, l'objectif de 5.000 places construites chaque année. L'objectif de 7.000 places rénovées chaque année devrait être atteint à partir de 2005.

Le financement sera assuré, chaque année, par les subventions de l'État prévues dans les contrats de plan État-région à hauteur de 100 millions d'euros et par des prêts aidés pour 165 millions d'euros. Doit en effet être mis en place un contingent de prêts aidés, spécifique au logement étudiant, pour contribuer au financement des réhabilitations et des constructions, dont 2.000 équivalents logements de prêts locatifs sociaux (PLS). De 1.250 en 2004, les équivalents logements de PLS devraient passer à 2.000 à partir de 2005, permettant ainsi de mettre à disposition des promoteurs de logements étudiants, en particulier des CROUS, les moyens nécessaires à la réalisation de 5.000 chambres nouvelles chaque année.

Les 70.000 opérations de réhabilitation, qui correspondent à une offre très sociale, seraient financées, chaque année, par la subvention de l'État à hauteur de 50 millions d'euros et par les prêts aidés à hauteur de 55 millions d'euros. Les 50.000 constructions, correspondant à une offre diversifiée, mobiliseraient, chaque année, les subventions de l'État à hauteur de 50 millions d'euros et les prêts aidés pour 110 millions d'euros.

Le niveau de subventions de 100 millions d'euros devrait pouvoir être atteint à condition que les engagements figurant dans les CPER soient respectés. Seraient tout d'abord mobilisés les crédits des CPER (sur les 230 millions d'euros prévus pour la période 2000-2006, seuls 30 % avaient été consommés à la fin de l'année 2003). La part de l'État s'élèverait à 40 millions d'euros et celle des collectivités territoriales à 15 millions d'euros. Par ailleurs, comme c'est déjà le cas actuellement à hauteur de 6 millions d'euros, les collectivités territoriales devraient participer au financement en dehors du cadre des CPER. Les crédits de maintenance du CNOUS et des CROUS ainsi que leurs ressources propres seraient également mis à contribution. À cet égard, il convient de préciser que le projet de loi de finances pour 2005 prévoit que les crédits du CNOUS et du CROUS progresseront de 12,64 millions d'euros. Cette augmentation correspond au transfert de crédits relatifs à la maintenance précédemment inscrits sur le chapitre 66-72 (9,36 millions d'euros), qui, en outre, progressent de 35 %, pour atteindre

12,64 millions d'euros. Par ailleurs, les ressources procurées aux CROUS par la mise à niveau de l'allocation logement seront intégralement utilisées pour le financement des réhabilitations et la maintenance lourde des résidences réhabilitées.

Dans le cadre de ce plan, le coût final supporté par l'étudiant devrait peu augmenter. La réhabilitation des cités traditionnelles permettra de maintenir un parc très social avec un loyer pour l'étudiant qui sera augmenté au maximum de 23 euros par mois, ce qui représente, pour un boursier, un loyer résiduel de 75 euros par mois pour une chambre offrant un bon niveau de confort et l'accès aux réseaux numériques des universités. En ce qui concerne les studios construits à l'aide des PLS, le loyer mensuel devrait être inférieur à 400 euros, ce qui représente, après déduction de l'APL, un loyer résiduel inférieur à 200 euros.

Par ailleurs, deux mesures sont prévues afin de maintenir une offre très sociale dans les résidences gérées par les CROUS :

– le versement direct de l'ALS aux CROUS, afin d'assurer une meilleure lisibilité de la tarification ;

– la mise à niveau de l'ALS dans les résidences réhabilitées du parc à compter de 2005. Actuellement, l'ALS accordée aux étudiants logeant dans les résidences traditionnelles des CROUS est sensiblement inférieure, du fait de leur faible niveau de confort et de loyers, à celle accordée aux étudiants logeant dans les résidences universitaires privées. Cette mesure permettra de limiter la hausse des loyers dans les résidences réhabilitées.

Enfin, un nouveau référentiel, adapté aux exigences modernes de confort et d'équipement et à l'accueil des étudiants handicapés, sera mis en place. Il constituera un critère d'éligibilité des nouvelles résidences étudiantes aux prêts aidés PLS.

2.– Développer les partenariats

Le développement de partenariats devrait notamment se traduire par l'émergence de politiques de site associant l'ensemble des acteurs du logement, avec l'intégration dans chaque plan local d'habitat d'agglomération d'un volet logement étudiant et l'association de tous les acteurs, publics et privés, du logement étudiant sur chaque site à la réflexion sur l'évolution de l'offre et des besoins, dans le cadre du plan local d'habitat.

3.– Mobiliser les acteurs du secteur immobilier

La mobilisation des acteurs du secteur immobilier a pour objet de favoriser la construction de nouvelles résidences privées et de mieux utiliser l'offre existante.

Ainsi, les nouveaux « dispositifs de Robien » devraient permettre de relancer la construction de résidences privées, certaines pouvant être prises en location par les CROUS.

En outre, divers dispositifs peuvent être sollicités (dispositif « logement en ville » géré par les CROUS, opération du type « vivre avec ») afin d'encourager la mise sur le marché de petites surfaces à destination du public étudiant et des chartes locales de l'habitat étudiant, permettant de labelliser les offres et de sécuriser bailleurs et locataires, devraient être développées.

4.- Accroître l'efficacité sociale des aides personnelles et faciliter l'accès au logement

Diverses mesures ont pour objet de renforcer l'efficacité sociale des aides personnelles et de faciliter l'accès au logement.

En particulier, les dispositions relatives à l'évaluation forfaitaire des ressources devraient être modifiées de telle sorte que les revenus issus des jobs d'été ou de travaux occasionnels, dans la limite d'un demi-smic, ne soient pas pris en compte.

Par ailleurs, afin de faciliter l'accès au logement, il est prévu, d'une part, de faire bénéficier les boursiers du dispositif « LOCAPASS », qui ne devront donc pas avancer de caution ni de garanties, et, d'autre part, de mettre en place, pour les étudiants, disposant de faibles ressources et exclus du « LOCAPASS », des dispositifs de cautionnement solidaire associant universités, CROUS, collectivités territoriales, mutuelles étudiantes et étudiants.

Compte tenu du caractère récurrent du problème du logement étudiant, des résultats plutôt mitigés des plans précédents et de la complexité des montages proposés, votre Rapporteur spécial suggère qu'un dispositif de suivi très précis soit mis en place, afin que ce nouveau plan soit suivi d'effets allant au-delà de l'annonce.

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
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	2,40
2003	54.934.947	95.632.855	1,74	4,74	2,50

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Il convient de souligner qu'outre la subvention attribuée au titre du fonctionnement de la restauration universitaire, l'Etat participe, au travers du plan U3M, à la rénovation des restaurants.

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. Six grandes orientations ont été définies : la redéfinition de la restauration sociale étudiante, la promotion d'une approche par site, le renforcement de la professionnalisation et la pérennisation des équipes, le développement des partenariats, une meilleure réponse aux attentes des étudiants et la maîtrise des équilibres économiques. Ces orientations ont été approuvées par le conseil d'administration du CNOUS en juillet 2003.

La situation financière de la restauration universitaire est en voie d'amélioration, alors qu'elle s'était nettement dégradée entre 2000 et 2002, en raison notamment de la baisse de la fréquentation. Le taux de couverture des charges par les ressources propres avait alors diminué de 62,4 % à 60,2 %. 2003 marque, pour la première fois depuis 2000, une amélioration de la situation financière de la restauration universitaire : le taux de couverture des charges par les ressources propres a augmenté de 60,2 % à 60,9 %. Cette amélioration est due :

- aux augmentations du prix du ticket restaurant (+ 4,2 % en août 2002 et + 4 % en août 2003) ;
- à la stabilisation de la fréquentation pour la première fois depuis 1995 ;
- à l'amélioration de la gestion qui a permis une augmentation modérée du coût du repas (+ 2,8 %).

Les oeuvres universitaires et scolaires se sont fixées pour objectif de retrouver d'ici à 2007 un taux de couverture des charges par les ressources propres égal à ce qu'il était en 2000. Deux axes sont privilégiés à cet effet : l'augmentation de la fréquentation et la maîtrise des coûts, notamment de la masse salariale.

Les premières données pour 2004 permettent d'envisager une augmentation d'au moins 1 % de la fréquentation, ce qui correspond à l'objectif que les oeuvres universitaires et scolaires se sont fixé pour les quatre années du contrat d'objectifs. Par ailleurs, la hausse de la fréquentation et le maintien des efforts en matière de gestion ont rendu possible une augmentation du prix du ticket proche de l'évolution générale des prix à la rentrée 2004 : le prix du repas est passé de 2,60 à 2,65 euros (+ 1,92 %).

III.- LA MEDECINE UNIVERSITAIRE

Le code de l'éducation prévoit, dans son article L.831-3, que les étudiants doivent pouvoir bénéficier d'une surveillance médicale pendant le déroulement de leur cursus. La loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur dispose, dans son article 51, que des services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS) sont mis à leur disposition selon des modalités fixées par décret.

Le décret n° 88-520 du 3 mai 1988 relatif à ces services, modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989, impose aux universités soit de créer un SMPPS, soit 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.

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, les droits spécifiques payés par chaque étudiant (4,58 euros) et une dotation en emplois. Par ailleurs, les universités sont amenées, dans le cadre de la contractualisation, à déterminer la part de leur dotation globale en crédits et en emplois qu'elles souhaitent affecter aux SMPPS. Ces services peuvent en outre bénéficier de toute autre ressource allouée par l'université ou par d'autres personnes publiques ou privées.

Le tableau suivant présente les moyens consacrés à la médecine universitaire depuis 2001.

CREDITS CONSACRES A LA MEDECINE UNIVERSITAIRE

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Personnel médico-social	10,17	11,04	11,27	11,68	11,87
Vacations	1,80	1,83	1,84	1,85	1,86
Total	11,97	12,87	13,11	13,53	13,73
Évolution (en %)		+ 21,7	+ 7,6	+ 3,3	+ 1,4

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Sur la même période, l'évolution des emplois a été la suivante.

EMPLOIS DEDIES A LA MEDECINE UNVERSITAIRE

	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Personnel médical	327	354	366	366	366
Personnel de service social	83	83	77	77	77
Total	410	437	443	443	443

Source : ministère de l'Éducation nationale.

La diminution du nombre d'assistants et de conseillers techniques de service social entre 2002 et 2003 est purement optique : elle résulte d'une modification de la répartition budgétaire de ces emplois.

Il n'existe pas, au budget de l'enseignement supérieur, d'inscription d'emplois de médecin chargé de médecine préventive. 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 (métropole ou DOM). La rémunération de ces médecins est assurée directement par les services sur les crédits qui leur ont été affectés : l'établissement dispose ainsi du maximum d'autonomie pour déterminer, compte tenu des caractéristiques de sa population étudiante, la catégorie de médecins (généralistes ou spécialistes) et les spécialités médicales qui devront être privilégiées au moment du recrutement.

Les infirmières jouent un rôle accru au sein des services en participant aux soins, aux examens médicaux obligatoires des nouveaux inscrits et aux campagnes d'éducation sanitaire et de promotion de la santé.

Les assistantes sociales ont un champ d'intervention de plus en plus diversifié, comprenant l'accueil des étudiants en difficulté (familiale, sociale...), la participation aux différentes instances relatives à la vie étudiante et l'élaboration de la politique sociale. Elles assurent un rôle de médiation, souvent en collaboration avec leurs collègues exerçant dans les CROUS, entre la demande de l'étudiant et les institutions, services ou personnes susceptibles de répondre aux besoins exprimés.

Le ministère chargé de l'Enseignement supérieur s'efforce d'apporter des réponses aux difficultés d'adaptation et de santé que les étudiants peuvent rencontrer au cours de leur scolarité. A cet effet, les S.M.P.P.S. prennent une part de plus en plus active dans la réalisation de campagnes de prévention et d'éducation sanitaire portant sur le SIDA, les MST, le tabagisme et autres toxicomanies, la contraception, et l'information dans les domaines de la nutrition et de la diététique.

Les stratégies de prévention induites par l'augmentation de la demande sanitaire de la population étudiante semblent caractérisées avant tout par le souci des services de répondre aux besoins des étudiants en difficulté et qui ne parviennent pas à accéder aux prestations de santé. A cet effet, de véritables centres de santé (centres de soins) ont pu être créés à l'initiative de certains établissements, en partenariat avec des acteurs locaux.

La mission du docteur Bernard LELU, chargé en 2002 de dresser un état des lieux des SMPPS et de formuler des orientations en termes de besoins prioritaires des étudiants et de partenariat, a été reconduite en 2003-2004. À l'issue de la seconde mission qui lui a été confiée, le docteur LELU propose d'actualiser les missions des SMPPS autour de trois axes : assurer une veille sanitaire de la population étudiante, faciliter son accès aux soins et organiser des programmes de prévention et d'éducation à la santé.

IV.- LES BIBLIOTHEQUES

L'amélioration de l'environnement des étudiants et des enseignants-chercheurs nécessite la mise à disposition d'un plus grand nombre de places en bibliothèques ainsi qu'une modernisation du service rendu.

A.- LE DEVELOPPEMENT ET LA MODERNISATION DES BIBLIOTHEQUES

Après s'être profondément dégradée entre 1970 et 1988, la situation des bibliothèques universitaires s'est améliorée à partir de 1989. Toutefois, l'effort engagé ayant coïncidé avec une forte progression du nombre d'étudiants, ce n'est qu'à partir de 1996 que l'on a pu observer un début de redressement des principaux indicateurs.

Le développement et la modernisation des bibliothèques des établissements d'enseignement supérieur s'expriment notamment au travers des contrats quadriennaux conclus entre le ministère et les établissements. La part réservée aux crédits contractuels documentaires est presque équivalente à celle des dotations normées. Il faut également souligner la place accordée aux bibliothèques dans le plan « Université du 3ème Millénaire ».

La modernisation des bibliothèques poursuit trois priorités.

Une organisation plus cohérente de la documentation au sein des universités est tout d'abord recherchée, en particulier grâce à l'intégration de bibliothèques au sein des Services communs de documentation ou, à tout le moins, à la constitution d'un catalogue commun dans chaque établissement. Ces intégrations favorisent l'élaboration d'une politique concertée d'acquisitions pouvant déboucher sur un plan de développement des collections. Cette politique permet aux établissements, d'une part, de maintenir à niveau leurs acquisitions sur

support papier en dépit de la hausse continue des coûts des abonnements et, d'autre part, de faire face à l'explosion de la documentation électronique. Les universités poursuivent la modernisation de leur service de documentation en constituant des systèmes d'information documentaire, qui sont eux-mêmes une composante des systèmes d'information des établissements. Plus de 6,5 millions d'euros ont été consacrés en 2004 à ces actions. Cependant, le parc informatique à la disposition des usagers au sein des bibliothèques universitaires reste insuffisant : 7.128 postes de travail pour 1,2 million d'inscrits en 2003.

Parallèlement, l'accessibilité des services est renforcée grâce à l'augmentation des horaires d'ouverture (l'ouverture hebdomadaire moyenne des services est passée à 50h45 en 1997 à 57h en 2003), au développement de l'accès direct aux collections (les fonds en libre accès sont passés de 20 % au début des années 90 à 32 % aujourd'hui) et à la formation des usagers à la recherche de l'information. Cette politique s'est traduite par un accroissement sensible du niveau d'activité : 72,3 % des étudiants sont désormais inscrits en bibliothèque universitaire, contre 56 % dix ans plutôt. L'usage est également plus intensif : chaque inscrit vient en moyenne 46 fois par an en bibliothèque, contre 34 fois en 1990 ; il emprunte à domicile 10,8 ouvrages par an, contre 7,9 en 1990.

Enfin, le réseau formé par l'ensemble des bibliothèques universitaires et organisé autour d'outils collectifs a été consolidé. Ainsi, le ministère a favorisé le développement du consortium « COUPERIN » qui regroupe 150 établissements ou bibliothèques afin de faciliter l'achat de ressources électroniques. Il a également pris des initiatives pour encourager et soutenir la constitution de groupements de commandes associant les établissements universitaires et les grands organismes de recherche. Le travail engagé sur la carte documentaire nationale a été poursuivi et de nouvelles conventions relatives à plusieurs Centres d'Acquisition et de Diffusion de l'Information Scientifique et Technique (CADIST) sont en cours d'élaboration pour consolider et restructurer le réseau des bibliothèques de référence et de recours. Enfin, le développement du catalogue collectif de l'enseignement supérieur « Sudoc » permet de fédérer le travail catalographique et la fourniture à distance de documents de plus de 130 établissements. Le catalogue comprend à ce jour 5,6 millions de notices bibliographiques et plus de 15 millions de localisations.

B.— LES MOYENS FINANCIERS A LA DISPOSITION DES BIBLIOTHEQUES

L'évolution des moyens en crédits de fonctionnement et rémunération des personnels en faveur des bibliothèques est retracée dans le tableau ci-après.

ÉVOLUTION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ATTRIBUÉS AUX BIBLIOTHÈQUES

(en milliers d'euros)

	2003	2004	Projet de loi de finances 2005
Chapitre 36-11 article 20 :			
Subventions de fonctionnement, activités et bibliothèques			
- Bibliothèques universitaires	81.104	88.391	
- Bibliothèques des IUFM	1.534	1.714	
- Bibliothèques des grands établissements	1.289	1.379	
- Centres d'Acquisition et de Diffusion de l'Information Scientifique et Technique (CADIST)	5.134	3.264	
- Agence bibliographique de l'enseignement supérieur	2.673	1.120	
- Centre technique du livre de l'enseignement supérieur	950	268	
- URFIST	357	361	
- Formation des personnels)	2.163	1.844	
- Édition ⁽¹⁾	1.243	1.159	
- Institut national d'histoire de l'art	2.182	3.207	
Total	98.630	102.706	104.706
Chapitre 34-98 : moyens de fonctionnement, dépenses informatique ⁽²⁾	1.473,2	1.473,2	1.700
Chapitre 31-05 et autres :			
Personnels non enseignants, rémunérations			
- Personnel de bibliothèque	132.600	134.300	135.600
- Personnel administratif	32.000	33.000	34.000
Total	164.600	167.300	169.600

(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 scientifiques.

Source : ministère de l'Éducation nationale

En 2004, les subventions aux bibliothèques inscrites sur le chapitre 36-11 (102,71 millions d'euros) ont été réparties, à hauteur de 50 % sous forme de dotations normées, fondées notamment sur le nombre, le niveau et la discipline des usagers, de 40 % sous forme de dotations contractuelles et de 10 % sous forme de subventions aux établissements et services de coopération. Les dotations, normées ou contractuelles, versées par l'État aux bibliothèques universitaires, représentent 57 % des recettes de ces services. Les droits de bibliothèque acquittés par les étudiants abondent leurs budgets à hauteur de 17,5 %, tandis que les autres recettes proviennent de dotations complémentaires des universités, de ressources propres ou d'autres subventions.

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 2004, plus de 6,5 millions d'euros.

Au 1^{er} septembre 2004, on compte 4.611 agents de la filière des bibliothèques et 1.118 agents administratifs travaillant dans les bibliothèques des établissements d'enseignement supérieur ou dans des établissements de coopération.

Le présent projet de budget prévoit une augmentation du montant des subventions inscrites sur le chapitre 36-11 de 2 millions d'euros, qui atteint par conséquent 104,71 millions d'euros.

Les objectifs prioritaires en 2005 sont les suivants :

- renforcer la politique contractuelle, dont les principaux axes sont le développement des ressources documentaires, l'informatisation des bibliothèques et l'amélioration des services aux usagers ;

- approfondir le travail engagé sur la structuration de la carte documentaire ;

- développer les ressources électroniques

- poursuivre les réorganisations, avec notamment la constitution de la bibliothèque de l'Institut national d'histoire de l'art et de la bibliothèque universitaire des langues et civilisations, la préparation du fonds de la bibliothèque Sainte-Barbe et la restructuration complète de la documentation des universités de Paris VI et Paris VII à la suite, d'une part, du chantier de désamiantage de Jussieu et, d'autre part, de la construction de la bibliothèque de Paris VII sur la ZAC Paris- Rive- Gauche.

Par ailleurs, il convient de rappeler les grands chantiers évoqués dans la section du rapport consacrée au plan « U3M ». 28.000 m² devraient être ouverts et 5.000 m² restructurés en 2005. Les principales opérations concerneront l'Université de Versailles- Saint-Quentin (7.800 m²), l'Université de Lyon II sur le site de Chevreur (6.300 m²) et la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université du Mans (5.100 m²).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de la séance du 3 novembre 2004, la Commission a examiné les crédits de l'Enseignement supérieur.

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Alain Rodet** a demandé, s'agissant de l'effort déployé en faveur du logement étudiant, quelle était la répartition des chambres supplémentaires prévues. Il a souligné à cet égard la nécessité de commencer les travaux correspondants au plus tôt, afin d'éviter de trop importants reports de crédits. Concernant le volet enseignement supérieur des CPER, il s'est demandé, au vu des crédits dont bénéficient certains établissements prestigieux d'Île-de-France, si l'on n'assistait pas à une recentralisation des moyens.

M. Charles de Courson, citant notamment le cas de l'université de Reims, a déploré l'état de vétusté durable du patrimoine universitaire, ainsi que l'absence d'inventaire exhaustif des établissements d'enseignement supérieur. Ne pourrait-on pas, comme cela a été fait pour les établissements d'enseignement primaire et secondaire, procéder à une évaluation d'ensemble de ce patrimoine ?

M. Yves Deniaud, Président, a estimé qu'au-delà de cette nécessaire évaluation, il convenait de s'interroger sur le mode de gestion des universités. Si le plan de rattrapage proposé est bienvenu, il est probable qu'un inventaire exhaustif réserve d'importantes surprises sur le montant des travaux à réaliser.

En réponse à ces interventions, **votre Rapporteur spécial** a apporté les éléments d'information suivants :

– concernant le logement étudiant, l'objectif fixé est de disposer de 4.000 nouvelles places à la rentrée 2005 et 5.000 nouvelles places chaque année à partir de 2006, contre 1.100 en 2004. On ne dispose pas, pour l'instant, de précisions sur leur répartition. En tout état de cause, il faudra mettre en place un dispositif de suivi rigoureux pour atteindre cet objectif, compte tenu de la complexité du programme envisagé ;

– au sujet des CPER, la ventilation des crédits est conforme à celle initialement prévue : on ne peut donc parler, de ce point de vue, de recentralisation. Il est vrai cependant que, parallèlement, ont été lancées d'importantes opérations en Île-de-France, afin de renforcer la sécurité : c'est notamment le cas pour Jussieu et, corollairement, pour le pôle Denis Diderot. Cela étant, il faudra assumer une responsabilité collective : on ne peut avoir des universités performantes au niveau européen et multiplier les sites universitaires. Certaines universités, souvent les plus anciennes, présentent un bon taux d'encadrement des étudiants par les personnels enseignants et non enseignants. Les statistiques attestent une progression en la matière de 1995 à 2002, puis une stabilité, liée à la moindre progression des effectifs d'étudiants. Mais ces données recouvrent des disparités notables selon les universités ;

– s’agissant du patrimoine immobilier, une mission d’information serait pleinement justifiée. Cette question a donné lieu à plusieurs rapports, notamment de la Cour des comptes et de l’Inspection générale des finances, de l’Inspection générale de l’Éducation nationale et de la recherche et du Conseil général des ponts et chaussées. Néanmoins, l’état de gestion des universités – ou plutôt l’absence totale de gestion de celles-ci – appelle une investigation d’ensemble, d’autant que l’on dispose aujourd’hui de peu d’informations sur la trésorerie des universités ou la consolidation de leurs comptes, en raison notamment des différents systèmes d’information utilisés. En outre, la construction de certains bâtiments s’est faite parfois au détriment de l’entretien ou de la réhabilitation nécessaires d’autres locaux.

La Commission a ensuite *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l’Enseignement supérieur *et vous demande d’émettre un vote favorable à leur adoption*.