

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 25

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE ;
VIE ÉTUDIANTE**

Rapporteur spécial : M. Michel BOUVARD

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
CHAPITRE PREMIER : UN PROJET DE BUDGET INSCRIT DANS UN CADRE DE GESTION CONTRAINTE ET MARQUE PAR L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	13
I.– LA GESTION DES CREDITS A ETE TENDUE EN 2004 ET EN 2005	13
A.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004	13
B.– L'EXECUTION DU BUDGET EN 2005	20
II.– DES PROGRES SONT ENCORE ATTENDUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE	23
A.– UNE PRESENTATION DES CREDITS ENCORE PERFECTIBLE	24
1.– Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	25
2.– Le programme « Vie étudiante »	28
3.– Une nouvelle nomenclature aboutissant à une extension du périmètre des crédits de l'enseignement supérieur	28
B.– UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANT, MAIS UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE A AMELIORER.....	30
1.– Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	31
2.– Le programme « Vie étudiante »	36
3.– La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels	38
C.– UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES CARACTERISEE PAR LA PREPONDERANCE DES OPERATEURS.....	39
1.– Le budget opérationnel de programme, cadre de gestion du programme	39
2.– La mobilisation des opérateurs publics de l'enseignement supérieur	42
D.– UNE PRESENTATION DES EMPLOIS ET UNE DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DECEVANTES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXES PAR LA LOI ORGANIQUE	45
1.– Les enjeux des plafonds d'autorisation d'emplois	45
2.– Un décompte des emplois qui ne reflète pas parfaitement la réalité	46

CHAPITRE II : LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » TRADUIT UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DES PERSONNELS ET DU PATRIMOINE IMMOBILIER	51
I.– LA PRIORITE ACCORDEE AUX PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE IMPLIQUE QUE L'EFFICACITE DE LEUR GESTION SOIT AFFERMIE	53
A.– LES PERSONNELS ENSEIGNANTS.....	57
1.– Les créations d'emplois d'enseignants-chercheurs doivent aller de pair avec une gestion plus efficace.....	58
2.– L'amélioration de la situation des personnels enseignants doit s'accompagner d'une plus grande évaluation des enseignants-chercheurs	66
B.– LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	71
1.– Deux défis majeurs : le choc démographique et le besoin croissant de qualification...	71
2.– Une politique de gestion prévisionnelle des effectifs à approfondir.....	73
3.– Un effort budgétaire réservé en priorité aux personnels de recherche.....	74
II.– L'EFFORT BUDGETAIRE EN FAVEUR DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE SUPPOSE UNE DYNAMISATION DE SA GESTION	78
A.– LES FAIBLESSES DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER.....	79
1.– Une connaissance imparfaite de l'état du patrimoine universitaire	79
2.– Une gestion critiquable	81
B.– LE PLAN « UNIVERSITÉ DU 3 ^{EME} MILLÉNAIRE » : UN RATTRAPAGE INDISPENSABLE	83
1.– Les difficultés de l'État à respecter ses engagements	83
2.– L'effort en faveur des bibliothèques	87
3.– L'attention portée à la recherche universitaire	89
C.– LES OPERATIONS FINANÇÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT : UN INTERET INSUFFISANT ACCORDE A LA SECURITE ET A LA MAINTENANCE	90
1.– Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu.....	90
2.– La mise en sécurité et la maintenance des bâtiments universitaires.....	95
3.– Les grands travaux.....	98
III.– LES UNIVERSITES FRANÇAISES DOIVENT FAIRE PREUVE DE DAVANTAGE DE DYNAMISME.....	101
A.– UN OBJECTIF : LA CONSTITUTION DE RESEAUX.....	101
1.– Une organisation universitaire caractérisée par une grande dispersion et des cloisonnements forts	102
2.– La participation à l'espace européen de l'enseignement supérieur.....	106
B.– UN IMPERATIF : LA MODERNISATION DE LA GESTION DES UNIVERSITES.....	108
1.– Gestion et gouvernance des universités	108
2.– Les moyens financiers des universités	114

CHAPITRE III : LE PROGRAMME « VIE ETUDIANTE » REFLETE LA VOLONTE DE GARANTIR UN SERVICE PUBLIC ACCESSIBLE A TOUS	119
I.– LES DISPOSITIFS D’ACCOMPAGNEMENT SOCIAL SONT CONSOLIDES	121
A.– L’AIDE FINANCIERE DIRECTE.....	122
1.– Les bourses.....	123
2.– Les prêts d’honneur	127
3.– Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés	128
B.– LE TRANSPORT	130
II.– L’AMELIORATION DU CADRE DE VIE FAIT L’OBJET D’UNE ATTENTION PARTICULIERE	131
A.– LE LOGEMENT.....	131
1.– Le renforcement de l’offre publique	132
2.– Le développement des partenariats.....	137
3.– La mobilisation des acteurs du secteur immobilier	138
4.– L’efficacité sociale des aides personnelles et l’accès au logement.....	138
5.– Le transfert aux collectivités locales	139
B.– LA RESTAURATION	140
III.– LA MEDECINE UNIVERSITAIRE VOIT SES MOYENS STABILISES	141
EXAMEN EN COMMISSION	145
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	147

L’article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. À cette date, 84 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses.

Votre Rapporteur spécial remercie les services pour leur efficacité et leur disponibilité.

Grandes lignes du projet de budget pour 2006

* Les crédits de paiement inscrits sur les programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » s'élèvent à 11.864 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 11.674 millions d'euros.

* À structure constante, les crédits en faveur l'enseignement supérieur progressent de 2,96 % ; ceux destinés aux formations supérieures et à la recherche universitaire augmentent de 3,1 % et ceux dédiés à la vie étudiante de 2,31 %

* Il est prévu de créer 1.079 emplois d'enseignants-chercheurs, 797 emplois de personnels non enseignant et 500 postes de moniteurs, pour un coût de 27,8 millions d'euros. Diverses mesures d'amélioration des perspectives de carrière et des régimes indemnitaires des personnels enseignants et non enseignants sont également inscrites pour un montant de 14,5 millions d'euros.

* Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur progressent de 25,4 millions d'euros, tandis que les établissements d'enseignement supérieur privés se voient attribuer des moyens supplémentaires à hauteur de 1,95 millions d'euros.

* Les bourses devraient être revalorisées à hauteur de 1,5 %, pour un coût de 6,5 millions d'euros.

* 5 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la rénovation des cités universitaires.

* 268,9 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement pour honorer les contrats de plan, en hausse de près de 60 % par rapport à 2005, ainsi que 146,8 millions d'euros en autorisations d'engagement. 43 millions d'euros de crédits de paiement devraient être consacrés au plan de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur, auxquels s'ajouteront les ouvertures de 30 millions d'euros en crédits de paiement et de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin de mettre en œuvre des travaux urgents.

INTRODUCTION

Parallèlement à la hausse des effectifs de plus de 500.000 étudiants depuis 1990, 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.

D'un montant de 19,7 milliards d'euros en 2004, cette dépense représente moins de 17 % de la dépense intérieure d'éducation. L'effort financier consacré à l'enseignement supérieur apparaît également insuffisant au regard des comparaisons internationales : il est inférieur à la moyenne des pays de l'OCDE (1,3 %) et très faible par rapport à celui consenti par les États-Unis (2,7 %). En termes de dépense moyenne annuelle par étudiant, la comparaison n'est pas beaucoup plus favorable, puisque cette dépense s'établit à 7.300 équivalents dollars : dans la moyenne des pays de l'OCDE, elle est bien inférieure à celle du Royaume-Uni (8.970) ou des États-Unis (18.570).

Au regard des financements accordés à l'enseignement scolaire et des comparaisons internationales, les moyens consacrés par l'État à l'enseignement supérieur sont insuffisants. Aussi, alors que le dynamisme de notre système d'enseignement supérieur et de recherche conditionne à la fois l'emploi présent et futur, le niveau de vie de la population et la place de l'économie française, le Gouvernement a fait de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité.

Le présent projet de budget traduit cette volonté. Ainsi, les crédits de paiement inscrits sur les programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » s'élèvent à 11.864 millions d'euros et les autorisations d'engagement à 11.674 millions d'euros. Compte tenu des nombreuses modifications induites par l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les crédits de paiement connaissent une progression de près de 3 % à structure constante, pour s'élever à 9.631 millions d'euros. Cette hausse apparaît d'autant plus remarquable qu'elle fait suite à une augmentation de 3 % l'année dernière et qu'elle s'inscrit dans un contexte de croissance nulle en volume du budget de l'État.

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR À STRUCTURE CONSTANTE

(en millions d'euros)

	2005 LFI	2006 PLF	PLF 2006/ LFI 2005 (en %)
Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	7.657	7.895	+ 3,10
Programme « Vie étudiante »	1.697	1.736	+ 2,31
Total des crédits de paiement	9.354	9.631	+ 2,96

Source : projet de loi de finances pour 2006.

Une attention particulière est tout d'abord apportée à la recherche universitaire, avec la création de 1.079 emplois d'enseignants-chercheurs, 797 emplois de personnels non enseignant et 500 postes de moniteurs (pour un coût total de 27,8 millions d'euros), qui complètent les 1.000 créations de postes et 150 autorisations de recrutement d'attachés de 2005. Diverses mesures d'amélioration des perspectives de carrière et des régimes indemnitaires sont également prévues pour un montant de 14,5 millions d'euros. Elles devraient concerner les personnels enseignants et non enseignants. 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 25,4 millions d'euros. La dotation de l'établissement public du musée du Quai Branly est portée à 12,9 millions d'euros, dans la perspective de l'ouverture du musée au premier semestre 2006. En outre, les établissements d'enseignement supérieur privé se voient attribuer des moyens supplémentaires à hauteur de 1,95 millions d'euros.

Afin de promouvoir l'accès de tous à l'enseignement supérieur, les taux et plafonds de ressources associés aux bourses sont revalorisés à hauteur de 1,5 %, pour un coût de 6,5 millions d'euros. Par ailleurs, 5 millions d'euros supplémentaires sont prévus pour la rénovation des cités universitaires, dans le cadre du vaste programme de construction et de réhabilitation lancé l'année dernière. Il s'agit ainsi d'atteindre l'objectif de 5.000 chambres construites et 7.000 chambres rénovées par an.

Enfin, l'effort budgétaire porte sur les 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, 268,9 millions d'euros sont prévus en crédits de paiement pour les constructions et le premier équipement, en hausse de près de 60 % par rapport à 2005, où la progression avait déjà été forte (+ 48 %). 146,8 millions d'euros en autorisations d'engagement sont également prévues au titre des contrats de plan.

43 millions d'euros seront consacrés au plan de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur, auxquels s'ajouteront les ouvertures de 30 millions d'euros en crédits de paiement et de 43 millions d'euros en autorisations d'engagement, afin de mettre en œuvre des travaux urgents. Les crédits de maintenance demeurent globalement stables, avec 148,8 millions d'euros en crédits de paiement et autorisations d'engagement.

Les crédits destinés au chantier du campus de Jussieu s'élèvent à 75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66 millions d'euros en crédits de paiement.

L'effort budgétaire consenti depuis l'année dernière constitue 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.

CHAPITRE PREMIER : UN PROJET DE BUDGET INSCRIT DANS UN CADRE DE GESTION CONTRAINTE ET MARQUE PAR L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

La progression de près de 3 % du budget consacré à 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 trois années de gestion contrainte des crédits et où elle doit constituer une réponse au constat de l'insuffisance des moyens consacrés à l'enseignement supérieur et à la recherche en France.

Par ailleurs, la présentation de ce projet de budget selon les règles posées par la loi organique relative aux lois de finances, ainsi que sa déclinaison opérationnelle, doivent encore faire l'objet d'efforts.

I.- LA GESTION DES CREDITS A ETE TENDUE EN 2004 ET EN 2005

Les montants proposés dans le projet de loi de finances pour 2006 doivent être appréciés au regard des résultats de l'exécution du budget de l'année 2004 et des premières données relatives à l'exécution 2005, qui sont marquées par un certain nombre d'à-coups, préjudiciables à une gestion saine. À cet égard, l'entrée en vigueur de la loi organique, qui encadre davantage les modifications en cours de gestion, apparaît salutaire.

A.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2004

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2004 s'élève à 9.087,25 millions d'euros pour les dépenses ordinaires et les dépenses en capital, en progression de près de 3 % par rapport à 2003.

Les crédits disponibles en 2004, après reports, annulations, ouvertures, mouvements de crédits et rattachements de fonds de concours, s'élèvent à 9.512 millions d'euros, contre 9.180 millions d'euros en 2003, soit une hausse de 3,62 %. L'augmentation des crédits disponibles en 2004 a donc été plus forte que celle des crédits initialement votés, en raison de l'importance des reports de crédits et des ouvertures de crédits réalisées en loi de finances rectificative.

Le détail, par titre, des mouvements de crédits enregistrés au cours de l'exercice 2004 est retracé dans le tableau suivant :

**GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL
CREDITS DE PAIEMENT – 2004**

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Reports	Transferts / répartitions	Annulations	Fonds de concours	Décret d'avance	LFR	Crédits disponibles
Titre III	6.948,51	11,33	30,29	- 2,13	0,48	-	9,32	6.997,80
Titre IV	1.366,03	2,60	-	-	5,25	-	0,95	1.374,84
Total dépenses ordinaires	8.314,54	13,93	30,29	- 2,13	5,73	-	10,27	8.372,64
Titre V	28,87	69,60	- 0,22	-	38,43	39,60	43,99	220,27
Titre VI	743,84	94,44	12,50	-	-	2,40	65,96	919,14
Total dépenses en capital	772,71	164,04	12,28	-	38,43	42,00	109,95	1.139,41
Total crédits de paiement	9.087,25	177,97	42,57	- 2,13	44,16	42,00	120,22	9.512,05

Source : rapport annuel du contrôleur financier.

Comme en 2003, la gestion a été marquée en 2004 par le souci d'accélérer la consommation des crédits du ministère, en particulier pour les crédits relatifs aux opérations de construction universitaire, accrus par des volumes de reports élevés, que le ministère s'est employé à résorber.

Les mouvements enregistrés en 2004 appellent plus particulièrement les commentaires suivants.

- *Les reports de crédits*

La tendance à la progression continue des reports de crédits observée depuis 2000 semble avoir été stoppée depuis 2003. Ainsi, après avoir diminué de 80 millions d'euros entre 2002 et 2003 (- 20 %), les reports de crédits ont baissé de 144 millions d'euros entre 2003 et 2004 (- 45 %). Ils s'élèvent par conséquent à 178 millions d'euros en 2004, soit 1,96 % des crédits initialement votés (3,6 % en 2003). La réduction des reports de crédits apparaissait d'autant plus nécessaire que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances limite les reports de crédits à 3 % des crédits initiaux.

Comme les années précédentes, les reports de crédits portent principalement sur les chapitres relatifs à la construction universitaire (56-10 et 66-73), puisqu'ils s'élèvent à 82,24 millions d'euros, soit la moitié du montant total des reports. Ils sont toutefois en forte diminution, dans la mesure où ils s'établissaient à 239 millions d'euros en 2003. Si, à première vue, la diminution des reports sur les dépenses en capital semble refléter une gestion plus saine des crédits, il apparaît en réalité qu'elle est la simple traduction des 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.

La forte baisse des reports sur le titre IV s'explique notamment par les efforts réalisés par le réseau des œuvres universitaires et scolaires pour verser plus rapidement les bourses. L'augmentation des reports sur le titre III et sur le chapitre 66-72 résulte de mesures de régulation budgétaire qui ont consisté en des blocages suivis de reports obligatoires.

- *Les fonds de concours*

Les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours s'élèvent à 44,16 millions d'euros. En dépenses ordinaires (5,73 millions d'euros), elles correspondent aux remboursements des prêts d'honneur (5,25 millions d'euros), des rémunérations de professeurs mis à la disposition de centres médico-chirurgicaux (0,25 million d'euros) et des rémunérations de personnels affectés dans des services d'activités industrielles et commerciales (0,23 million d'euros). Les rattachements effectués sur les dépenses en capital (38,43 millions d'euros) concernent uniquement le chapitre 56-10 relatif à la construction universitaire et correspondent à l'avancement des opérations prévues dans les contrats de plan État-région.

- *Les transferts*

S'agissant des dépenses ordinaires, un seul transfert a été réalisé, pour un montant de 0,15 million d'euros. En provenance de la section « enseignement scolaire », il correspond à la subvention versée pour la formation des élèves conseillers d'orientation, qui est prise en charge par le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM). Le solde des transferts opérés sur les dépenses en capital s'élève à 0,93 million d'euros. Il résulte de plusieurs opérations, dont celles liées au financement de travaux d'action sociale.

- *Les répartitions de crédits*

Les dépenses ordinaires ont bénéficié de répartitions de crédits à hauteur de 30,14 millions d'euros. Il s'agit essentiellement de crédits en provenance du budget des charges communes (28,73 millions d'euros) au titre du financement de la valeur du point Fonction publique, mais également du ministère en charge du travail et de la santé au titre des fonds sociaux européens (1,21 million d'euros) et de la lutte contre les toxicomanies (0,20 million d'euros).

Les dépenses en capital ont bénéficié de 13,22 millions d'euros en provenance du Fonds national de la science.

- *Les annulations de crédits*

Les annulations de crédits en cours d'année ont été très limitées. Ainsi, en crédits de paiement, elles se sont élevées à 2,13 millions d'euros. Prévues par le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004, elles ont concerné le seul titre III au titre du contrat de gestion. En autorisations de programme, elles ont porté uniquement sur des autorisations de programme « dormantes », pour un montant faible de 0,70 million d'euros (décret n° 2004-1273 du 26 novembre 2004).

- *Les ouvertures de crédits par décret d'avance*

Le décret d'avance du 3 septembre 2004 a ouvert 42 millions d'euros sur les chapitres relatifs à la construction universitaire, se répartissant en 39,6 millions d'euros pour le titre V (chapitre 56-10) et 2,4 millions d'euros pour le titre VI (chapitre 66-73). Il s'est ainsi agi 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. Aucune autorisation de programme n'a été ouverte.

- *Le collectif budgétaire pour 2004*

L'ouverture nette de crédits de paiement prévue par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2004 s'élève à 120,22 millions d'euros. Ce solde recouvre des ouvertures de crédits à hauteur de 123,22 millions d'euros et une annulation de crédits pour 3 millions d'euros.

Les ouvertures de crédits, qui ont principalement bénéficié aux dépenses en capital, se répartissent de la manière suivante :

– 43,99 millions d'euros sur le chapitre 56-10 « Investissements. Enseignement supérieur et recherche ». Cette ouverture de crédits, qui représente une fois et demie sa dotation initiale, témoigne de l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances initiale. Elle correspond au solde de plusieurs opérations, dont la plus importante est l'ouverture de 43 millions d'euros pour faire face à la montée en puissance de la réalisation des opérations d'investissement inscrites dans les contrats de plan État-région et assurer le financement des travaux les plus urgents. 1,96 millions d'euros correspondent au rattachement de produits de cessions immobilières ;

– 68,96 millions d'euros sur le chapitre 66-73 « Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche », soit 63 % de sa dotation initiale. L'ouverture de crédits recouvre plusieurs mouvements, dont le plus important consiste en un abondement de 67 millions d'euros, justifié par les mêmes motifs que dans le cas du chapitre 56-10. Le chapitre 66-73 a également bénéficié de 1,02 million d'euros supplémentaires, provenant du chapitre 56-01 de la section « Enseignement scolaire », afin de financer des travaux réalisés dans le cadre de l'action sociale en faveur des personnels dans les académies de Créteil, Grenoble, Lille, Rennes, Strasbourg et Toulouse ;

– 9,32 millions d'euros sur le chapitre 36-11 « Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement », destinés principalement aux dépenses de fonctionnement de l'établissement public du musée du quai Branly dans la perspective de son ouverture en 2006 (8 millions d'euros) et à la mise en place du réseau des universités numériques (1,8 million d'euros) ;

– 0,95 million d’euros sur le chapitre 43-11 « Enseignements supérieurs. Encouragements divers », dont 0,88 million d’euros pour le règlement de la contribution du ministère de l’Éducation nationale relative au droit de prêt des bibliothèques correspondant à un transfert du chapitre 36-11.

Par ailleurs, 3 millions d’euros ont été annulés sur le chapitre 66-71, relatif aux subventions d’équipement à la recherche universitaire, pour être transférés vers la section « Recherche », afin d’abonder les subventions versées au CIRAD (à hauteur de 1,07 million d’euros) et à l’INRA (1,93 million d’euros).

Il convient enfin de souligner que, comme les années précédentes, l’exécution des crédits en 2004 a fait l’objet de mesures de régulation budgétaire, qui se sont traduites, dans un premier temps par des mesures conservatoires, prises dès le début de la gestion. Ainsi, s’agissant des dépenses ordinaires, 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. Les services du contrôle financier ont également bloqué les crédits des titres V et VI à hauteur de 30 %, tant pour les crédits de paiement que pour les autorisations de programme.

Dans un deuxième temps, il a été procédé à des mises en réserve de crédits. Ces gels sont intervenus le 20 avril 2004 pour les dotations initiales (211 millions d’euros sur les dépenses ordinaires et 10 millions d’euros sur les dépenses en capital) et sur les reports le 14 mai 2004 (12 millions d’euros sur les dépenses ordinaires). Des « dégels » ont été réalisés, en juillet sur les dépenses en capital à hauteur de 10 millions d’euros puis, en septembre, sur les dépenses ordinaires (221 millions d’euros). Ainsi, à l’exception de 2,13 millions d’euros annulés sur le titre III, la totalité des crédits gelés en dépenses ordinaires ont été rendus disponibles en septembre, tandis que tous les crédits gelés sur les dépenses en capital ont été débloqués dès juillet.

Bien qu’ils n’aient que modérément débouché sur des annulations de crédits, les gels opérés ont fortement contraint la gestion des services, qui ont dû revoir la programmation de leurs dépenses, notamment celles en capital, pour lesquelles la programmation n’a pu être définitivement arrêtée que tardivement. S’agissant des dépenses ordinaires, le caractère tardif du dégel intervenu a pu entraîner quelques difficultés de trésorerie pour certains établissements d’enseignement supérieur lors de la rentrée universitaire. S’agissant des dépenses en capital, les gels ont d’autant plus perturbé la gestion 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.

ÉVOLUTION DE LA REGULATION BUDGETAIRE – 2004

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Gels sur dotations initiales 20/07/04	Gels sur reports 14/05/04	Dégels 13/07/04	Dégels 20/09/04	Annulations 09/09/04
Titre III	6.948,51	201,97	10,64	–	210,53	2,13
Titre IV	1.366,03	9,00	1,59	–	10,54	–
Total dépenses ordinaires	8.314,54	210,97	12,23	–	221,07	2,13
Titre V	28,87	3,56	–	3,56	–	–
Titre VI	743,84	6,51	–	6,51	–	–
Total dépenses en capital	772,71	10,07	–	10,07	–	–
Total	9.087,25	221,04	12,23	10,07	221,07	2,13

Source : rapport annuel du contrôleur financier.

Au total, les dépenses globales de la section budgétaire s'élèvent en 2004 à 9.394 millions d'euros, ce qui représente une progression de 4,38 % par rapport à l'exercice précédent. Le coup d'arrêt apporté en 2003 à la tendance observée depuis 2001, qui était caractérisée par une hausse des dépenses ordinaires et une baisse des dépenses en capital, est confirmé en 2004 : les dépenses ordinaires augmentent certes de 2,1 % pour atteindre 8.376,77 millions d'euros mais, dans le même temps, les dépenses en capital enregistrent une forte progression (+ 27,4 %) pour s'établir à 1.017,29 millions d'euros.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT – 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Crédits ouverts	Crédits consommés	Taux de consommation (en %)
Titre III	6.948,51	6.997,80	7.005,88	100
Titre IV	1.366,03	1.374,83	1.370,89	99,8
Total dépenses ordinaires	8.314,54	8.372,63	8.376,77	100
Titre V	28,87	220,27	168,06	76,3
Titre VI	743,84	919,14	849,23	92,4
Total dépenses en capital	772,71	1.139,41	1.017,29	89,3
Total	9.087,25	9.512,04	9.394,06	98,8

Source : agence comptable centrale du Trésor.

S'agissant de la consommation des crédits, les taux d'utilisation sont en hausse. Comme toujours très élevés pour les dépenses ordinaires (de l'ordre de 100 %), ces taux sont en nette amélioration pour les dépenses en capital puisqu'ils sont passés de 73 % en 2002 à près de 83 % en 2003 et plus de 89 % en 2004. Cette forte augmentation reflète l'importance des besoins de paiement en matière d'investissement, alors que de nombreuses opérations se réalisent.

En particulier, le phénomène de sous-consommation des crédits qui affectait de manière traditionnelle les deux chapitres relatifs à la construction semble en voie de résorption. Ainsi, sur le chapitre 56-10 relatif à la maîtrise d'ouvrage de l'État, le taux de consommation est passé de 43,2 % en 2002 à 67,9 % en 2003, pour atteindre 76,3 % en 2004. Le reliquat de crédits de paiement non consommés correspond, pour l'essentiel, à des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative. S'agissant du chapitre 66-73 relatif à la maîtrise d'ouvrage déléguée, la nette amélioration enregistrée entre 2002 et 2003, où le taux de consommation est passé de 57,3 % à 77,8 %, semble connaître un infléchissement puisque le taux de consommation en 2004 est de 66,2 %. Toutefois, ce constat doit être nuancé. En effet, l'infléchissement observé résulte à titre principal de l'impossibilité de consommer immédiatement certains crédits ouverts en collectif de fin d'année. Par conséquent, la tendance générale reflète une nette amélioration des taux d'utilisation des crédits : en raison de l'accélération du rythme d'exécution du plan U3M, les académies ont été amenées à utiliser l'intégralité des crédits de paiement disponibles.

S'agissant plus particulièrement des autorisations de programme, l'exercice 2004 se caractérise par un taux de consommation de 84,1 %, en baisse par rapport à 2003 (86,7 %) et 2002 (92,4 %).

UTILISATION DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME – 2004

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale	Autorisations de programme disponibles	Autorisations de programme utilisées	Taux d'utilisation (en %)
Titre V	106,13	219,41	147,31	67,1
Chapitre 56-10 Investissements – Enseignement supérieur et Recherche	106,13	219,41	147,31	67,1
Titre VI	783,32	869,22	767,98	88,3
Chapitre 66-71 Subventions d'équipement à la recherche universitaire	348,13	362,84	343,78	94,7
Chapitre 66-72 Maintenance des bâtiments – Enseignement supérieur et Recherche	270,82	300,93	296,25	98,4
Chapitre 66-73 Constructions et équipement – Enseignement supérieur et Recherche	164,37	205,45	127,95	62,3
Total autorisations de programme	889,45	1.088,63	915,29	84,1

Source : ministère de l'Éducation nationale.

La diminution du taux d'utilisation constatée en 2004 concerne plus particulièrement les chapitres relatifs à la construction. Ainsi, le taux de consommation est passé de 80 % en 2003 à 67 % en 2004 sur le chapitre 56-10 et de 82 % en 2003 à 62 % en 2004 sur le chapitre 66-73. Cette baisse s'explique par les mesures de régulation budgétaire (notamment le blocage de 81 millions d'euros jusqu'en fin de gestion, correspondant à un peu plus de 9 % des autorisations de programme ouvertes en loi de finances initiale) ainsi que par une limitation volontaire des mises en place d'autorisations de programme au titre des contrats de plan État-régions, afin de tenir compte de l'insuffisance des crédits de paiement.

B.- L'EXECUTION DU BUDGET EN 2005

Le budget de la section « Enseignement supérieur » voté en loi de finances initiale pour 2005 s'élève à 9.364,41 millions d'euros, en hausse d'un peu plus de 3 %. Les premiers résultats de l'exercice 2005 sont récapitulés dans le tableau suivant.

GESTION DES DEPENSES ORDINAIRES ET DES DEPENSES EN CAPITAL CREDITS DE PAIEMENT – AU 31 AOUT 2005

(en millions d'euros)

	LFI 2005	Reports	Transferts/ répartitions	Décret d'avance	Annulations	Fonds de concours	LFR	Crédits disponibles
Titre III	7.097,89	0,98	- 4,61	-	-2,00	0,72	-	6.942,00
Titre IV	1.389,26	3,75	-	-	-	2,91	-	1.386,46
Total dépenses ordinaires	8.487,15	4,73	- 4,61	-	-2,00	3,63	-	8.328,46
Titre V	105,62	52,21	-	-	-	18,75	-	170,14
Titre VI	771,65	69,92	4,62	-	-	-	-	832,98
Total dépenses en capital	877,27	122,12	4,62	-	-	18,75	-	1.003,12
Total crédits de paiement	9.364,42	126,85	0,01	-	-2,00	22,38	-	9.331,58

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les reports sur les dépenses ordinaires ont fortement diminué puisqu'ils sont passés de 13,93 millions d'euros en 2004 à 4,73 millions d'euros en 2005, confirmant la baisse enregistrée depuis 2003. Les reports ont plus particulièrement diminué sur le titre III (de 11,33 millions d'euros de l'exercice 2003 sur l'exercice 2004 à 0,98 million d'euros de l'exercice 2004 sur l'exercice 2005) parce que, contrairement à l'année précédente, il n'y a pas eu d'obligation de report. En revanche, les reports ont légèrement augmenté sur le titre IV (de 2,60 millions d'euros à 3,75 millions d'euros), car une dotation prévue en 2004 afin de prendre en charge le montant du droit de prêt en bibliothèque a dû être reportée, faute d'avoir pu être versée à la société chargée de collecter ces crédits, dont la création n'est intervenue que récemment.

S'agissant des dépenses en capital, les reports ont été moins importants que les années précédentes, confirmant la tendance enregistrée depuis trois ans. L'importance des besoins liés aux opérations menées dans le cadre des contrats de plan par rapport au volume de crédits de paiement effectivement disponibles explique que les reports diminuent. Ils seraient nuls si des crédits n'avaient pas été ouverts en collectif de fin d'année. Les reports de crédits sont ainsi passés de 164,04 millions d'euros en 2004 à 122,12 millions d'euros en 2005. Alors que l'amélioration avait plus particulièrement concerné le titre V l'année dernière, elle a porté davantage sur le titre VI cette année. En effet, les reports sur le titre VI passent de plus de 94 millions d'euros à près de 70 millions d'euros et ceux sur le titre V de 70 millions à 52 millions. Ces reports correspondent quasi-exclusivement, à hauteur de 121,19 millions d'euros, à des crédits votés en collectif de fin d'année sur les chapitres de construction universitaire. Ils reflètent donc les à-coups de la gestion des crédits destinés à l'investissement dans les universités.

Les transferts de crédits sur les dépenses ordinaires se soldent, au 31 août 2005, par une annulation nette de 1,18 million d'euros. Un seul transfert a été réalisé au bénéfice de la section « enseignement supérieur » correspondant à une dotation versée à l'OFCE (0,30 million d'euros), tandis que les autres ont été opérés vers d'autres sections budgétaires, pour le financement de l'année de la France en Chine (0,03 million d'euros), pour la réécriture de l'application Siredo (logiciel de gestion sur la recherche et les études doctorales) (0,10 million d'euros) et, enfin, pour le financement de l'examen final classant au ministère de la santé (1,35 millions d'euros).

Des transferts ont été réalisés sur les dépenses de capital pour 4,62 millions d'euros. 4,30 millions d'euros ont ainsi été transférés depuis le Fonds national de la science vers le chapitre relatif aux subventions d'équipement à la recherche universitaire et 0,32 millions d'euros correspondent à une contribution supplémentaire du ministère en charge des sports au contrat de plan État-région du Limousin. Par ailleurs, au 31 août 2005, aucune mesure de répartition n'était intervenue.

Les mouvements de répartition de crédits ont bénéficié à la section « enseignement supérieur » à hauteur 0,07 million d'euros, destinés au financement de la lutte contre les toxicomanies.

Les ouvertures de crédits par voie de fonds de concours (3,63 millions d'euros) sur les dépenses ordinaires correspondent à titre principal au remboursement des prêts d'honneur (2,91 millions d'euros). 0,72 million d'euros sont rattachés au titre du remboursement par les établissements publics d'enseignement supérieur des dépenses de rémunération de leurs personnels affectés dans les services d'activités industrielles et commerciales (0,39 million d'euros), du remboursement des rémunérations de professeurs mis à la disposition de centres médico-chirurgicaux (0,28 million d'euros) et des crédits de personnel

associés à la chaire d'histoire de la ville de Paris (0,05 millions d'euros). 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 18,75 millions d'euros en crédits de paiement et 7,34 millions d'euros en autorisations de programme. Ils correspondent aux contributions des collectivités territoriales et du FEDER au financement des opérations inscrites dans les contrats de plan.

Comme en 2003 et 2004, il a été décidé de procéder, en début d'année, à la mise en réserve de crédits, afin de faire face aux aléas de gestion et de financer les besoins nouveaux dans le respect du plafond de crédits votés. Ont ainsi été mis en réserve « à titre de précaution » le 10 février 2005, 152,5 millions d'euros de crédits de paiement (soit 1,62 % de la dotation initiale) et 109,2 millions d'euros d'autorisations de programme (soit 12,19 % de la dotation initiale) sur la section « enseignement supérieur ». 132 millions d'euros ont ainsi été gelés sur le titre III, principalement sur le chapitre 36-11 relatif aux subventions de fonctionnement versées aux universités qui a vu ses crédits bloqués à hauteur de 130 millions d'euros, soit plus de 10 % de sa dotation initiale. 7,3 millions d'euros ont également été gelés sur le titre IV, sur le seul chapitre 43-11 qui contient notamment les subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur privé. Ont également été mis en réserve 13,2 millions d'euros de crédits de paiement sur le titre VI et 109,2 millions d'euros d'autorisations de programme, se répartissant entre 20 millions d'euros sur le titre V et 89,2 millions d'euros sur le titre VI. Phénomène inquiétant compte tenu des besoins en la matière, les crédits de paiement gelés concernent principalement les crédits de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur (11 millions d'euros). Le gel a également porté sur les crédits destinés à la recherche universitaire, à hauteur de 2,2 millions d'euros.

Le décret du 29 avril 2005 a procédé à l'annulation de 2 millions d'euros sur le titre III, se répartissant pour moitié entre les moyens de fonctionnement des services et les subventions de fonctionnement versées aux universités. Il s'agissait ainsi de participer au financement des coûts générés par l'organisation du référendum relatif au traité établissant une constitution européenne.

Une seconde mise en réserve de crédits est intervenue en juillet 2005 sur les dépenses ordinaires. Elle a concerné des crédits ouverts en loi de finances initiale à hauteur de 20 millions d'euros (le chapitre 36-11 subissant ainsi un nouveau gel à hauteur de 1,61 % de sa dotation initiale) et des crédits reportés à hauteur de 2,5 millions d'euros sur le titre IV (ce qui représente un peu moins de 2 % des reports).

Compte tenu du fait que le gel concernait à titre principal les subventions de fonctionnement versées aux établissements d'enseignement supérieur (à hauteur de 150 millions d'euros, soit 12 % de la dotation initiale), le troisième versement de la subvention aux universités dans le courant du mois de septembre ne semblait pouvoir être réalisé que partiellement, ce qui risquait d'entraîner des difficultés à l'occasion de la rentrée universitaire.

Une mesure de « dégel » de ces crédits à hauteur de 127 millions d'euros a donc été prise fin septembre, suivie d'un autre « dégel » fin octobre portant sur d'autres chapitres du titre III (à hauteur de 600.000 euros) et sur l'ensemble des crédits gelés sur le chapitre 43-11. En revanche, les crédits relatifs aux dépenses en capital n'ont pas encore fait l'objet de dégel.

Enfin, la consommation des crédits de la section « enseignement supérieur » s'établit, selon l'agence comptable centrale du Trésor, à 70,3 % au 31 août 2005. On constate ainsi une légère amélioration par rapport à la consommation enregistrée l'année dernière à la même époque, qui était de 69,9 %.

Le taux d'utilisation des crédits est de 70,6 % pour les dépenses ordinaires et 68,4 % pour les dépenses en capital, contre respectivement 70 % et 68,8 % en 2004 à la même époque. Les résultats globaux sont donc sensiblement les mêmes que l'année dernière. Toutefois, s'agissant plus particulièrement des dépenses d'investissement, la situation diffère selon les chapitres. Ainsi, le rythme de consommation diminue sur les chapitres relatifs aux subventions d'équipement à la recherche universitaire (de 74,1 % à 67,3 %) et à la maintenance des bâtiments (de 59,7 % à 55 %), tandis qu'il s'accélère sur les deux chapitres relatifs à la construction universitaire, puisque les taux passent de 76,5 % à 79,7 % sur le 56-10 et l'augmentation est plus particulièrement marquée sur le 66-73, où le taux passe de 72,4 % à 85,5 % sur le 66-73. Cette progression a pour objet de répondre aux besoins exprimés par les académies et les établissements.

II.- DES PROGRES SONT ENCORE ATTENDUS DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA REFORME BUDGETAIRE

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'ancien regroupement par nature de dépenses (classement des crédits par titre) un regroupement par finalité des politiques publiques (ventilation des crédits par destination). Elle promeut également une démarche orientée vers la performance.

L'ensemble des dispositions organiques sont, pour la première fois, applicables à la loi de finances pour 2006.

L'essentiel des crédits de l'ancienne 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 48,94 % et 8,40 % des crédits de la mission. 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	10.125
Vie étudiante	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.738
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	3.602
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.137
Recherche spatiale	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	1.248
Orientation et pilotage de la recherche	Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	369
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions	Écologie et développement durable	280
Recherche dans le domaine de l'énergie	Économie finance et industrie	658
Recherche industrielle	Économie finance et industrie	528
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat	Équipement	393
Recherche duale (civile et militaire)	Défense	200
Recherche culturelle et culture scientifique	Culture et communication	148
Enseignement supérieur et recherche agricoles	Agriculture	262
Total		20.688

Source : projet annuel de performance.

A.– UNE PRESENTATION DES CREDITS ENCORE PERFECTIBLE

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

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

(en millions d'euros)

Programmes	Actions	Crédits
Formations supérieures et recherche universitaire	Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2.067,7
	Formation initiale et continue de niveau master	1.786,8
	Formation initiale et continue de niveau doctorat	485,1
	Établissements d'enseignement privés	46,7
	Bibliothèques et documentation	372,1
	Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	784,6
	Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologie	413,5
	Recherche universitaire en physique, chimie et sciences de l'ingénieur	430,3
	Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	1,3
	Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	119,4
	Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	925,6
	Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	174,5
	Diffusion des savoirs et musées	79,6
	Immobilier	944,9
	Pilotage et support du programme	745,2
Dotations globalisées aux établissements d'établissements publics d'enseignement supérieur	747,9	
Total Programme		10.125,2
Vie étudiante	Aides directes	1.376,5
	Aides indirectes	227,2
	Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	75,6
	Pilotage et animation du programme	59,1
Total Programme		1.738,4

Source : projet annuel de performance.

1.- Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »

La présentation retenue aboutit à une concentration excessive des crédits sur le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », qui regroupe près de la moitié des crédits de la mission (10.125 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 du programme.

En effet, alors que la mission représente une enveloppe à l'intérieur de laquelle les parlementaires peuvent proposer de modifier l'allocation des moyens, en déposant des amendements redéployant les crédits entre programmes, aucun mouvement ne peut 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 forment en effet des enveloppes totalement fongibles (le ministre est 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 constituent un plafond (selon le mécanisme de la « fongibilité asymétrique »). Par conséquent, la création du large programme « Formations supérieures 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.

Alors que, dans la précédente maquette, ce programme était divisé en quinze actions, une seizième action a été ajoutée, relative aux dotations globalisées versées aux établissements publics d'enseignement supérieur :

- les trois premières actions, qui couvrent la formation initiale et continue, correspondent à la nouvelle architecture des formations (licence, master, doctorat) ;

- sept actions concernent la recherche universitaire. Déclinées par grands secteurs scientifiques, elles constituent des actions « miroirs » avec les actions du programme « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » ;

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

- l'action « établissements d'enseignement privés » ;

- les actions « pilotage et support du programme » et « immobilier » sont de nature transversale.

Contrairement aux recommandations de votre Rapporteur spécial et 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.

Il serait pourtant 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 » pourraient 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, pourraient 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.

Si le découpage du programme en actions est globalement cohérent, la création d'une nouvelle action relative aux dotations globalisées versées aux établissements d'enseignement supérieur n'est pas satisfaisante. Même si les actions n'ont aucune valeur budgétaire normative et précisent à titre purement indicatif le contenu des programmes, il est dommage que les crédits correspondants n'aient pas été, dans la logique prônée par la LOLF de ventilation des crédits par finalité, répartis entre les autres actions, comme cela était d'ailleurs initialement envisagé. Cet exemple soulève d'ailleurs deux questions essentielles, qui sont liées : celle de la responsabilité du responsable de programme et celle du degré d'autonomie des opérateurs.

En l'espèce, le responsable de programme, le directeur de l'enseignement supérieur, ne peut présenter une ventilation, même indicative, des crédits de la dotation globale de fonctionnement, sans heurter le principe d'autonomie de gestion des universités. Ceci impose de réfléchir à un renouvellement de la tutelle et met en évidence la nécessité de diffuser la culture de responsabilité des gestionnaires et de pilotage par la performance auprès des établissements d'enseignement supérieur.

Votre Rapporteur spécial tient également à souligner le caractère insatisfaisant de la répartition des crédits relatifs aux enseignants-chercheurs, qui sont ventilés, compte tenu des obligations de services, à parité entre la recherche et l'enseignement. Ce choix ne reflète pas la réalité. À cet égard, la proposition faite par la Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2005 consacré la gestion de la recherche dans les universités, de créer un contrat individuel d'activités permettrait d'avoir une meilleure idée de la répartition des crédits à opérer entre la formation et la recherche.

Votre Rapporteur spécial s'étonne par ailleurs que les moyens de la Direction de l'enseignement supérieur ne figurent pas dans le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », mais dans le programme « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire ». Ce rattachement ne répond pas aux principes de la budgétisation par objectifs de la loi organique. Il traduit une approche par structure, contraire à la présentation par finalité voulue par la loi organique. Dans la mesure où la Direction de l'enseignement supérieur n'a pas à proprement parler de mission de pilotage transversale, il n'apparaît pas justifié qu'elle figure dans le programme support d'une mission différente de celle où sont inscrits les programmes relatifs à l'enseignement supérieur.

Enfin, votre Rapporteur spécial s'interroge sur l'inscription de l'action « diffusion des savoirs et musées » au sein du programme « Formations supérieures et recherche universitaire », qui regroupe notamment des crédits destinés au Muséum d'histoire naturelle et au musée du Quai Branly. Ne serait-il pas plus logique de rattacher ces crédits au programme « Recherche culturelle et culture scientifique » de la mission « Recherche et enseignement supérieur » ?

2.- Le programme « Vie étudiante »

Le 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 1.738 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 l'aide d'urgence. 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 « santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives » 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 sportives). Enfin, la dernière action finance l'Observatoire de la vie étudiante, la rémunération des personnels et le fonctionnement du CNOUS et des CROUS.

Comme l'avait indiqué votre Rapporteur spécial l'année dernière, ce découpage mériterait d'être précisé. En particulier, la troisième action, qui regroupe deux types d'aides complètement différents, pourrait être scindée en deux actions, l'une relative à la santé, l'autre aux activités sportives, culturelles et associatives. 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.

3.- Une nouvelle nomenclature aboutissant à une extension du périmètre des crédits de l'enseignement supérieur

La mise en place de cette nomenclature entraîne des transferts, qui se traduisent par un élargissement du périmètre du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » de 681,95 millions d'euros.

**TRANSFERTS RELATIFS AU PROGRAMME
« FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »**

(en millions d'euros)

Destination/provenance	Intitulé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Transferts à partir du programme « Formations supérieures et recherche universitaire »			
Mission « Enseignement scolaire »	Crédits de rémunérations des personnels de la Direction de l'enseignement supérieur	- 9,02	- 9,02
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert d'un ETP (*) (professeur agrégé) de l'université de Poitiers au profit du CNED	- 0,06	- 0,06
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des ETP du service inter-académique des examens et concours	- 1,26	- 1,26
Mission « Santé »	Transfert des crédits relatifs à l'organisation des épreuves classantes nationales pour l'accès au 3 ^{ème} cycle des études médicales	- 0,40	- 0,40
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des crédits de fonctionnement des personnels de la Direction de l'enseignement supérieur	- 4,70	- 4,70
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des crédits relatifs aux examens et concours du supérieur	- 0,9	- 0,9
Mission « Santé »	Transfert des crédits relatifs à l'organisation des épreuves classantes nationales pour l'accès au 3 ^{ème} cycle des études médicales	- 1,0	- 1,0
Programme « Vie étudiante »	Transfert des crédits correspondant à des aides financières versées à des demandeurs d'emplois inscrits dans une démarche de formation continue	- 0,7	- 0,7
Charges à déduire du programme « Formations supérieures et recherche universitaire »			
	Affiliation rétroactives aux assurances sociales	- 3,67	- 3,67
Transferts vers le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »			
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des ETP de la chancellerie de Paris	+ 1,92	+ 1,92
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des ETP du centre national d'études et de formation pour l'enfance inadaptée (CNEFEI)	+ 4,26	+ 4,26
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des ETP du Comité national d'évaluation	-	-
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert des crédits de fonctionnement du CNEFEI	+ 0,32	+ 0,32
Mission « Politique des territoires »	Financement du programme des interventions territoriales de l'État (PITE - Action PEI Corse)	+ 0,89	+ 0,7
Mission « Intérieur et collectivités territoriales »	Transfert de la dotation globale de décentralisation au profit de l'IUFM de Vannes	+ 1,02	+ 1,02
Charges supplémentaires inscrites sur le programme « Formations supérieures et recherche universitaire »			
	Cotisations pensions civiles	+ 448,15	+ 448,15
	Cotisations ATI	+ 11,94	+ 11,94
	Cotisations aux caisses d'allocations familiales	+ 231,33	+ 231,33
	Cotisations au Fonds national d'aide au logement	+ 3,97	+ 3,97
Solde		+ 682,14	+ 681,95

(*) ETP : équivalent temps plein.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les transferts relatifs au programme « Vie étudiante » se traduisent par un élargissement de son périmètre à hauteur de 7,45 millions d'euros.

**TRANSFERTS RELATIFS AU PROGRAMME
« VIE ETUDIANTE »**

(en millions d'euros)

Destination/provenance	Intitulé	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Charges à déduire du programme « Vie étudiante »			
	Affiliation rétroactives aux assurances sociales	- 0,02	- 0,02
Transferts vers le programme «Vie étudiante »			
Mission « Enseignement scolaire »	Transfert de la couverture des accidents du travail des étudiants	+ 3,0	+ 3,0
Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	Transfert des crédits correspondant à des aides financières versées à des demandeurs d'emplois s'inscrivant dans une démarche de formation continue	+0,7	+0,7
Charges supplémentaires inscrites sur le programme « Vie étudiante »			
	Cotisations pensions civiles	+ 2,43	+ 2,43
	Cotisations ATI	+ 0,06	+ 0,06
	Cotisations aux caisses d'allocations familiales	+ 1,26	+ 1,26
	Cotisations au Fonds national d'aide au logement	+ 0,02	+ 0,02
Solde		+ 7,45	+ 7,45

Les changements de périmètre des deux programmes résultent, d'une part, de mesures de régularisation relatives aux cotisations patronales et, d'autre part, de transferts correspondant à la volonté de regrouper l'ensemble des moyens affectés à un organisme ou à un service dans un même programme.

**B.– UN SYSTEME DE MESURE DE LA PERFORMANCE SATISFAISANT,
MAIS UN PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE A AMELIORER**

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, ce qui oblige les gestionnaires à s'engager sur des objectifs et à rendre compte de leurs résultats. Cette obligation se concrétise, tous les ans et pour chaque programme, par la production de deux documents :

– en annexe au projet de loi de finances, le projet annuel de performance (PAP) comprend 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, le rapport annuel de performance (RAP) donne un compte rendu des résultats du programme (rappel des objectifs, des résultats attendus, des indicateurs choisis et des coûts prévus et présentation des résultats obtenus et des coûts effectifs).

Les objectifs définis lors du vote du budget ont vocation à être relayés dans chaque service.

Les objectifs et indicateurs proposés sont globalement satisfaisants. Votre Rapporteur se félicite tout particulièrement des améliorations apportées au dispositif de mesure de la performance présenté initialement. Répondant, pour beaucoup, à des propositions formulées par la mission d’information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances dans son rapport de mars 2005 ⁽¹⁾, elles témoignent de la volonté de l’administration de s’engager de manière résolue dans une démarche de performance.

1.– 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.

(1) « MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, Des dispositifs de performance encourageants mais perfectibles. Propositions de la Mission d’information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, *rapport d’information sur la mise en œuvre de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances*, Assemblée nationale, XII^{ème} législature, n° 2161.

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

Objectifs		n° 1	n° 2	n° 3	n° 4
Indicateurs					
n° 1	Répondre aux besoins de qualification supérieure	Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur	Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale		
n° 2	Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation	Pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'autoévaluation ou d'assurance qualité	Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les néobacheliers techniques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur	Jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur	Pourcentage de licences obtenues en 3 ans
n° 3	Maîtriser l'offre de formation	Pourcentage des sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 1.000	Nombre de regroupements d'écoles d'ingénieurs	Part des mentions à faibles effectifs	
n° 4	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	Nombre de validations des acquis de l'expérience (VAE) dans les universités et au CNAM		
n° 5	Accroître l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial	Mesure de la mobilité des étudiants	Part des étudiants étrangers inscrits en master et en doctorat	Ratio de réussite comparé des étudiants étrangers par rapport aux étudiants français en licence et master	Nombre de diplômes conjoints aux niveaux M et D
n° 6	Optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche	Mesure de la disponibilité des places de bibliothèque	Nombre de documents communiqués sur place, prêtés à domicile et téléchargés et taux de demandes satisfaites		
n° 7	Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	Parts des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique française, européenne et mondiale	Indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme		

n° 8	Développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire	Parts des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans les domaines scientifiques définis comme prioritaires en référence française, européenne et mondiale			
n° 9	Contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche	Part des opérateurs du programme dans les brevets déposés à l'INPI et à l'OEB par des déposants français	Part des ressources apportées par les redevances sur titres de propriété intellectuelle dans les ressources totales des opérateurs de du programme	Part des contrats de recherche ou de transfert de savoir-faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des opérateurs du programme	
n° 10	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, ceux originaires d'Union européenne font également l'objet d'un indicateur spécifique			
n° 11	Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche	Taux de participation des opérateurs du programme dans les projets financés par les programmes cadres de R&D de l'Union européenne	Ratio « nombre de projets coordonnés par un laboratoire universitaire français /nombre de projets financés » par les programmes cadres	Part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne dans les articles des opérateurs du programme	
n° 12	Optimiser la gestion et l'évolution du patrimoine immobilier	Taux d'occupation des locaux			
n° 13	Développer la réalisation de prestations de services par les universités	Montant des ressources propres procurées par les prestations de services	Part des ressources propres liées à des prestations de services sur les recettes de fonctionnement		

Source : projet annuel de performance.

Reflétant une réflexion stratégique approfondie, ces objectifs, qui couvrent les différents aspects de la formation et de 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.

Nombreux (13), les objectifs proposés sont variés : 5 portent sur la recherche universitaire, 5 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 service par les universités). Ils tentent de refléter les préoccupations majeures relatives à la mesure de la performance du dispositif de formation et de recherche universitaire français, en termes de résultats mais également de gestion.

Il convient également 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 », en facilitant ainsi la comparaison.

Ils renseignent de manière plus complète que l'année dernière les trois dimensions du système de mesure de la performance que sont l'efficacité socio-économique, la qualité du service rendu à l'utilisateur et l'efficacité de la gestion, qui elles-mêmes renvoient à trois points de vue, celui du citoyen, de l'utilisateur et, enfin, du contribuable. Un effort a été mené par le ministère pour tenir compte des remarques formulées par votre Rapporteur spécial l'année dernière, qui regrettait la prédominance des objectifs d'efficacité socio-économique, au détriment des deux autres catégories d'objectifs. Ainsi, un nouvel objectif a été fixé : « maîtriser l'offre de formation », qui suppose notamment de mieux organiser les politiques de site en encourageant les coopérations et de regrouper les établissements de taille insuffisante. Votre Rapporteur spécial se félicite de l'introduction de cet objectif, qui répond à une logique d'efficience et devrait permettre de prendre conscience de la nécessité de maîtriser la carte universitaire. Si cet objectif est renseigné par un indicateur pertinent (le pourcentage de sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 1.000), l'autre indicateur proposé (nombre de regroupements d'écoles d'ingénieurs) pourra utilement porter, dans le futur, sur les pôles de compétitivité.

En revanche, il est dommage que, comme l'avait déjà souligné votre Rapporteur spécial, 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 ». Certes, un nouvel indicateur, relatif à la part des ressources propres liées à des prestations de services rapportée aux recettes de fonctionnement, a été ajouté cette année. Mais, il ne donne pas pour autant d'information sur l'efficacité de la gestion des crédits versés par l'État.

Les objectifs proposés sont enfin clairs et plutôt bien explicités. À cet égard, il convient de saluer l'effort mené afin de corriger le caractère parfois verbeux de certains d'entre eux. Ainsi, l'objectif « garantir l'excellence à tous les niveaux de formation » est devenu « améliorer la réussite à tous les niveaux de formation ». Cependant, l'objectif « faire de l'enseignement supérieur un outil performant tout au long de la vie » gagnerait encore à être précisé.

Les indicateurs choisis sont globalement pertinents et cohérents avec les objectifs auxquels ils sont associés. 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.

Le ministère a tenu compte des propositions de la mission d'information sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, en incluant un indicateur relatif aux objectifs fixés par la loi d'orientation sur l'école (« pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur »). Toutefois, on peut s'interroger sur son intérêt, compte tenu de la qualité de l'information apportée et du nombre limité d'indicateurs pouvant figurer dans le projet annuel de performance.

Votre Rapporteur spécial souhaiterait bien davantage que soient introduits des indicateurs relatifs à la constitution de réseaux entre les établissements d'établissements supérieur, en particulier au niveau européen. Ainsi, il serait intéressant de connaître le nombre de conventions conclues avec des universités étrangères. Votre Rapporteur spécial souhaiterait également que davantage d'indicateurs mesurent l'efficacité de la gestion. Des indicateurs relatifs au taux d'occupation des lieux ou au taux d'activité des enseignants pourraient utilement compléter la batterie actuelle.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial s'étonne de la disparition de certains indicateurs, qui semblaient intéressants, comme la part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue, le taux de renouvellement des laboratoires universitaires ou encore le nombre de brevets en cours dans les établissements universitaires.

En revanche, votre Rapporteur spécial se félicite des améliorations apportées à certains indicateurs. Ainsi, alors qu'on ne disposait auparavant que d'un indicateur sur les documents téléchargés, il présente désormais le nombre de documents communiqués sur place, prêtés à domicile et téléchargés et, surtout, le taux de demandes satisfaites. De même, davantage de comparaisons internationales ont été introduites.

Toutefois, certains indicateurs n'ont pas été modifiés, alors qu'ils posent un problème de fiabilité. Ainsi, le pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés n'apparaît pas comme étant le mieux à même de renseigner l'objectif « faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie », dans la mesure où ce ratio peut

diminuer en raison de l'augmentation du nombre de diplômés et non de la baisse de la qualité de la formation. De même, les indicateurs relatifs à la production, à la reconnaissance et à la réactivité scientifique des opérateurs du programme ne pourront rendre compte de la réalité de la situation. En effet, les indicateurs proposés sont construits à partir de données dont le caractère « biaisé » résulte de la diversité des dénominations sous lesquelles les dépôts ou les publications peuvent être réalisées. Dans son rapport consacré à la gestion de la recherche dans les universités, la Cour des comptes recommande d'ailleurs d'établir des règles relatives à l'identification et à l'imputation des résultats de la recherche. Compte tenu de la vivacité de la concurrence internationale et du rôle joué par les classements internationaux, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d'élaborer un référentiel national, qui devra être lisible à partir des critères internationaux.

Enfin, sur les 31 indicateurs proposés, seuls 4 n'ont pu être renseignés, témoignant des efforts réalisés par le ministère.

2.– 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		n° 1	n° 2	n° 3	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 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			
n° 4	Encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles	Taux de participation étudiante aux élections universitaires (universités, CROUS, ...)			

Source : projet annuel de performance.

Les quatre objectifs associés au programme « Vie étudiante » sont représentatifs des aspects essentiels du programme. Ils rendent compte de manière privilégiée de l'efficacité socio-économique de la politique poursuivie et encore insuffisamment de l'efficacité de la gestion.

À la suite des remarques faites par votre Rapporteur spécial et par la mission d'information sur l'objectif « améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts », un effort de clarification a été apporté. Il porte toutefois sur les indicateurs, et non sur l'objectif. Votre Rapporteur spécial avait en effet souligné que l'intitulé de cet objectif correspondait aux dimensions d'efficacité du service rendu et d'efficacité de la gestion tandis que ses indicateurs relevaient des trois dimensions. Afin de gagner en lisibilité, votre Rapporteur spécial proposait de le scinder en un objectif relatif au logement et un objectif relatif à la restauration. Le ministère a simplement distingué les indicateurs correspondant aux deux activités.

Bien qu'ils soient de simples indicateurs d'activité et non de véritables indicateurs de performance, certains indicateurs n'ont pas été modifiés. 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.

En revanche, l'indicateur « pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive », dont le manque de pertinence avait été souligné par votre Rapporteur spécial et la mission d'information, a été supprimé. Un autre indicateur a été supprimé, qui apparaissait pourtant intéressant, celui relatif au pourcentage des ressources des établissements d'enseignement supérieur consacrées à la médecine préventive.

Au-delà du dispositif de mesure de la performance, le projet annuel de performance contient un certain nombre d'informations très précieuses, mais qui mériteraient d'être enrichies.

En particulier, la justification des crédits au premier euro est insuffisamment détaillée. La présentation de la répartition des crédits au sein des actions, même si elle a un caractère purement indicatif, gagnerait à être approfondie. Si les augmentations de crédits apparaissent de manière claire, il conviendrait que les mesures d'économie soient également précisées au sein des actions.

De même, la présentation des actions relatives à la recherche universitaire devrait être plus explicite.

S'agissant de la présentation des emplois, il est dommage que l'on n'ait pas connaissance de manière assez fine, même si c'est à titre indicatif, de la catégorie ainsi que du type de métier, notamment en ce qui concerne les emplois créés. Il serait par exemple intéressant de savoir le nombre d'emplois de professeurs d'université et celui de maîtres de conférence qu'il est envisagé de créer en 2006, parmi les 1.079 nouveaux emplois d'enseignants-chercheurs annoncés par le ministère. De même, il serait utile de connaître le nombre d'emplois de catégorie A, B et C créés. Force est de constater que, sur ce point, la nouvelle présentation des documents budgétaires a pour conséquence une perte d'information pour la Représentation nationale.

Le traitement des opérateurs n'est pas non plus satisfaisant. Si votre Rapporteur spécial développera davantage ses remarques relatives à la présentation et aux décomptes des emplois des opérateurs dans la partie relative au plafond d'autorisation d'emplois (cf. 4.), il tient déjà à souligner que le choix fait par la Direction du budget de rattacher un opérateur à un seul programme nuit à la clarté de la présentation. Ainsi, les universités sont mentionnées uniquement dans le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », alors qu'elles devraient également être citées, ne serait-ce qu'à titre indicatif, sur le programme « Vie étudiante ». Il ressort en effet de la lecture du projet annuel de performance l'impression fautive selon laquelle une seule catégorie d'opérateurs interviendrait sur ce programme, le réseau des œuvres universitaires et scolaires. Par ailleurs, votre Rapporteur spécial estime que la présentation des budgets des opérateurs mériterait d'être davantage précisée. On ne peut en effet pas vraiment tirer de conclusions de la présentation des ressources, qui distingue de manière très simpliste les subventions de l'État, les autres subventions et dotations (sans préciser lesquelles), les ressources fiscales et les ressources propres et autres (ce qui est assez vague) et évoque en un bref commentaire la question, pourtant essentielle, des réserves des universités. Il serait souhaitable de davantage détailler les chiffres et de les commenter plus précisément.

Enfin, il faudra veiller, dans la démarche progressive qui préside à l'analyse des coûts du programme et des actions, à ce que la présentation soit lisible et plus explicite que ce qui est fourni actuellement.

3.– La déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels

La déclinaison des objectifs fixés au niveau national en objectifs opérationnels sur le terrain doit se concrétiser, dans le cadre spécifique de l'enseignement supérieur où les opérateurs sont prépondérants, à l'occasion du renouvellement des contrats liant déjà les établissements d'enseignement supérieur au ministère. Elle se fera progressivement, en fonction des différentes vagues contractuelles. Ce n'est donc qu'en 2010 que l'ensemble du processus sera achevé.

Les contrats de la vague B (2004-2007) présentent toutefois déjà des indicateurs qui permettent d'assurer le suivi des objectifs de l'établissement. Ainsi, dans le contrat de l'université d'Angers, figurent des indicateurs qui concernent aussi bien la préparation des étudiants aux enjeux européens de la formation et de la recherche, que la contribution par la recherche aux progrès des connaissances scientifiques et techniques et l'accompagnement de la stratégie de l'établissement. Les contrats de la vague C (2005-2008), en cours de négociation, intégreront systématiquement l'objectif stratégique d'amélioration de la réussite à tous les niveaux de formation qui sera décliné en objectifs opérationnels dans l'établissement ainsi que l'indicateur de mise en œuvre d'un dispositif d'autoévaluation dans l'établissement qui concerne aussi bien la formation, la politique scientifique et le management de l'établissement. Les contrats de la vague D (2006-2009) poursuivront cette déclinaison des objectifs stratégiques de l'État en objectifs opérationnels dans les établissements.

Mais ce sont les établissements de la vague A (2007-2010) qui seront les premiers à véritablement préparer leur projet de développement et leur contrat dans le cadre fixé par la loi organique. La circulaire du 20 juin 2005, qui organise cette vague contractuelle, en précise les modalités. L'établissement devra en particulier présenter la façon dont il contribue à la réalisation des objectifs nationaux. Dans cette perspective, il devra définir clairement ses objectifs stratégiques et opérationnels, en cohérence avec les objectifs fixés au niveau national, et élaborer des outils de pilotage et des indicateurs pertinents.

C.- UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE DES PROGRAMMES CARACTERISEE PAR LA PREPONDERANCE DES OPERATEURS

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 ont été 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 ».

1.- Le budget opérationnel de programme, cadre de gestion du programme

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

LES BUDGETS OPERATIONNELS 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 présente 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 sont détaillés dans un budget prévisionnel. Sa mise en œuvre effective est décrite dans un schéma d'organisation de l'exécution financière.

Le BOP doit être élaboré et mis en œuvre par un même responsable, désigné par le responsable de programme. Il peut 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. Des objectifs opérationnels sont également fixés à ces unités opérationnelles.

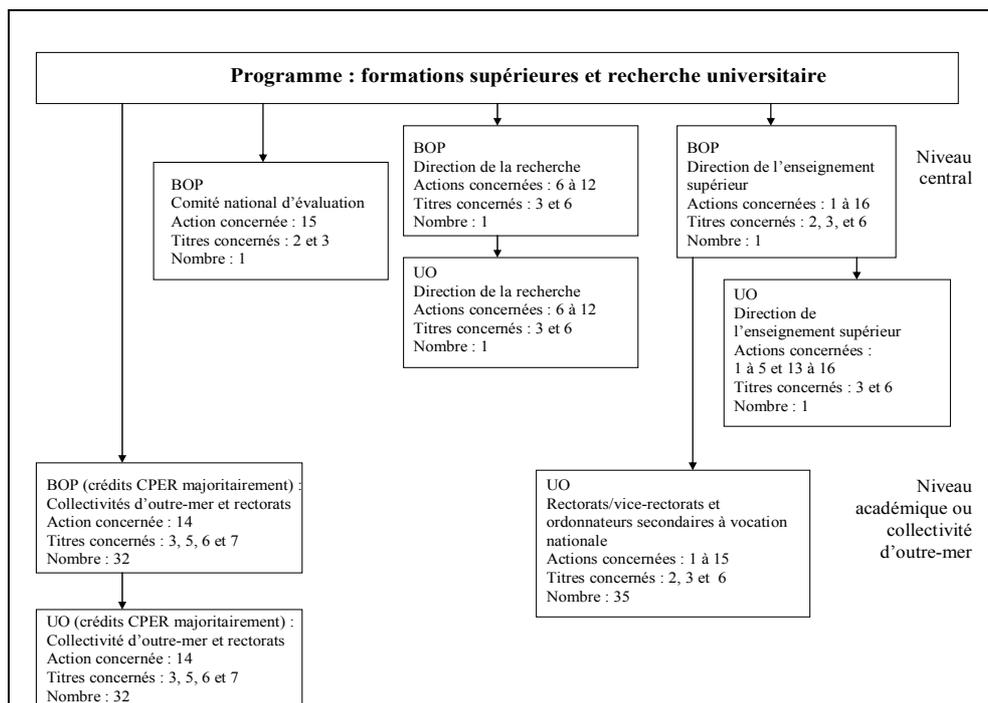
Après son approbation par le « pilote » central, le BOP doit être soumis au visa du contrôleur financier qui vérifie notamment l'inscription des dépenses inéluctables. Afin d'alléger les mises à disposition des crédits, l'approbation du BOP peut valoir notification.

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 doit 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.

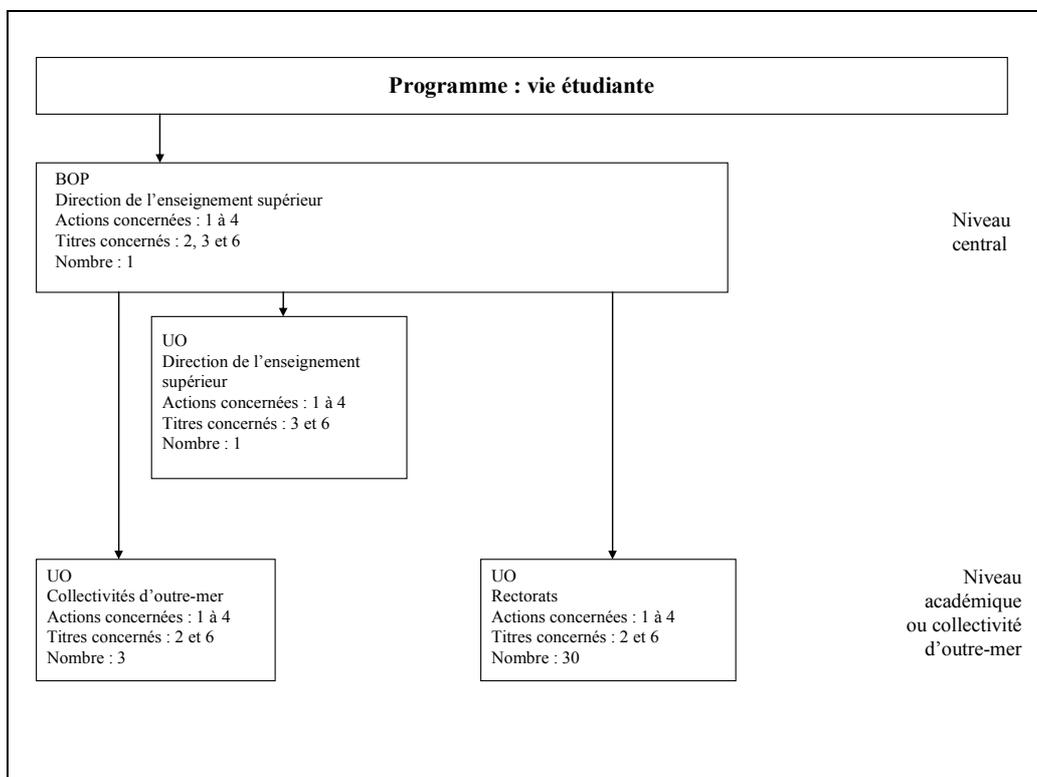
Pour les deux programmes relatifs à l'enseignement supérieur, l'architecture des BOP est la suivante.

**DECLINAISON DU PROGRAMME
« FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »**



Source : ministère de l'Éducation nationale.

DECLINAISON DU PROGRAMME « VIE ETUDIANTE »



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Selon la réponse fournie par le ministère à votre Rapporteur spécial, les BOP sont systématiquement déclinés en unités opérationnelles, qui constituent le niveau d'exécution de la dépense. Ceci explique que le BOP dont le Directeur de la recherche est responsable soit décliné en une unité opérationnelle, dont le responsable est identique et que les 32 BOP relatifs aux crédits des contrats de plan État-région soient déclinés en 32 unités opérationnelles. Force est de constater que cette organisation ne se caractérise pas par sa simplicité.

Les crédits de la recherche universitaire qui ne relèvent pas du titre 2 sont actuellement gérés par la Direction de la recherche, ce qui explique la constitution d'un BOP spécifique pour ces crédits. Ce BOP n'est décliné qu'en une seule unité opérationnelle, car les crédits sont adressés directement aux établissements. Les crédits relatifs à la recherche universitaire relevant du titre 2 sont, pour leur part, inscrits sur le BOP dont est responsable le Directeur de l'enseignement supérieur.

Afin d'organiser au mieux la gestion des BOP, un comité de programme a été mis en place auprès du Directeur de l'enseignement supérieur, qui réunit les directions participant à la gestion de l'enseignement supérieur, qu'elles soient directement gestionnaires de crédits ou non. Au sein de ce comité sont définies les orientations et leur traduction en termes budgétaires ou de gestion des ressources humaines. Ainsi, à titre d'exemple, pour la recherche universitaire, la gestion du BOP est prévue de la façon suivante. En tant que responsable de programme, le Directeur de l'enseignement supérieur fixera les orientations relatives à la recherche universitaire avec les autres acteurs du programme concernés. La Direction de la recherche devra ensuite les mettre en œuvre.

2.- 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.

Dans le cadre de l'expérimentation relative au programme « Formations supérieures et recherche universitaire », les moyens en personnels, en fonctionnement et en équipement des quatre établissements universitaires concernés sont regroupés, tandis que les crédits d'investissement prévus au titre des contrats de plan État-région demeurent exclus de l'expérimentation.

L'expérimentation menée sur le programme « Vie étudiante » est également limitée puisque sont regroupés 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, à l'exception toutefois de la plupart des crédits relatifs aux bourses.

Il n'en demeure pas moins que ces expérimentations ont permis de tirer de nombreux enseignements quant à la mise en œuvre de la loi organique. Quatre domaines ont été plus particulièrement étudiés.

a) La démarche de performance

Le travail réalisé avec les établissements expérimentateurs a conduit à restructurer les contrats quadriennaux actuels, qui deviendront des contrats d'objectifs, dans la perspective de la mise en place d'un dialogue de gestion entre l'État et les opérateurs davantage centré sur la performance.

Désormais, les orientations stratégiques de l'établissement, notamment en termes de formation et de recherche, feront l'objet d'une analyse les comparant aux moyens engagés. De même, les complémentarités et les partenariats entre les différents établissements seront étudiés, afin de mieux organiser l'offre de formation.

Les contrats devront présenter les objectifs fixés et les moyens consacrés par programme et par action. Dans cette perspective, le travail mené avec les expérimentateurs a permis d'élaborer une architecture de destinations cohérente avec la présentation par actions des programmes. Cette nomenclature appliquée à l'ensemble des opérateurs permettra une remontée d'informations budgétaires consolidées et homogènes au niveau de l'administration centrale et du Parlement. Les établissements expérimentateurs ont souligné que la discussion du budget pour 2005 selon la nouvelle nomenclature avait été plus participative et constructive.

Par ailleurs, l'expérimentation a montré la nécessité, pour les établissements d'enseignement supérieur, de mettre en place une gestion prévisionnelle des emplois et un dispositif de contrôle de gestion. Ainsi, les établissements expérimentateurs ont mis en place un véritable dispositif d'analyse des coûts.

Tirant les conséquences de l'expérimentation, la circulaire du 20 juin 2005 rappelle à l'ensemble des acteurs la nécessité pour les acteurs de l'enseignement supérieur de développer une démarche de performance et en précise les modalités pour la vague contractuelle 2007-2010. L'arrêté de 1994, qui laissait les établissements d'enseignement supérieur libres du choix de leurs destinations, a été modifié par une circulaire de la Direction de l'enseignement supérieur du 7 octobre 2005, qui précise la liste des destinations ainsi que leurs périmètres.

L'expérimentation a également révélé quelques faiblesses auxquelles les différents acteurs tentent de remédier : l'absence de logiciel de comptabilité analytique, l'insuffisance du manque de formation de certains personnels et le manque de fiabilité du système comptable.

b) La souplesse de gestion

Il ressort des expérimentations que la souplesse de gestion introduite par la loi organique nécessite la mise en place préalable d'outils de suivi, de contrôle et de prévision des emplois et de la masse salariale. Ces derniers sont en cours d'élaboration au sein du ministère.

c) La qualité des documents budgétaires et comptables

Avec l'aide des trésoreries générales, les établissements expérimentateurs ont analysé la sincérité de leurs budgets, la soutenabilité de leurs choix et leur capacité de pilotage interne.

Il ressort de l'expérimentation que la mise en place d'une comptabilité patrimoniale dans tous les établissements va nécessiter l'intervention d'experts et la formation des personnels.

d) L'adaptation des systèmes d'information

La mise en place du nouveau système de gestion nécessite l'adaptation et la création de systèmes d'information, ce qu'a confirmé l'expérimentation.

Aussi, un comité de pilotage réunissant la Conférence des présidents d'université, des représentants du ministère et l'Agence de mutualisation des universités (AMUE) a élaboré un programme d'action, afin d'adapter les logiciels de gestion des établissements d'enseignement supérieur.

Par ailleurs, les systèmes d'information dont a besoin le responsable de programme pour pouvoir suivre, d'une part la consommation des moyens, en particulier en termes d'emplois et de masse salariale, et, d'autre part la réalisation des objectifs, sont en cours de réalisation.

Au total, les établissements expérimentateurs ont pris conscience de l'importance de la démarche de performance et s'en servent comme outil de modernisation de leur gestion. Toutefois, l'expérimentation a montré l'ampleur des besoins de formation des personnels des établissements en matière de gestion ainsi que la nécessité de construire des outils de pilotage.

D.— UNE PRESENTATION DES EMPLOIS ET UNE DETERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION DES EMPLOIS DECEVANTES AU REGARD DES OBJECTIFS FIXES PAR LA LOI ORGANIQUE

Compte tenu des enjeux que représente la définition des plafonds d'autorisation des emplois, la démarche suivie par le ministère, en application des principes posés par la Direction de la réforme budgétaire, n'est pas pleinement satisfaisante. Des efforts doivent encore être réalisés, afin d'améliorer la clarté et la précision des informations communiquées à la Représentation nationale.

1.— 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 est 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 joue 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 incluent 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 à l'ancien dispositif.

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.

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

Alors que les travaux préparatoires à la LOLF montraient 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 est beaucoup plus restrictive. En effet, 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 ?).

Malgré la proposition faite par la commission spéciale créée à l'occasion de l'examen de la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi du 1^{er} août 2001 d'étendre les plafonds d'autorisation d'emplois aux emplois rémunérés par des organismes bénéficiant de subventions publiques, les PAE demeurent limités 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 des débudgétisations. À cet égard, le transfert de la gestion de certaines catégories de personnels non titulaires aux universités prévu en 2006 restreint encore la portée du PAE et de l'autorisation parlementaire.

L'exclusion des emplois des établissements publics risque, en outre, de priver les gestionnaires de l'outil de maîtrise des dépenses de personnel que constitue un plafond fixé en loi de finances. Votre Rapporteur spécial insiste donc sur la nécessité d'instaurer un dispositif de suivi spécifique.

La mise en place d'un tel dispositif apparaît d'autant plus nécessaire que la loi organique du 12 juillet 2005 modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 prévoit simplement une présentation indicative des emplois rémunérés par les organismes bénéficiaires d'une subvention pour charges de service public ainsi que la justification des variations.

2.- Un décompte des emplois qui ne reflète pas parfaitement la réalité

Le montant total des emplois présentés de manière consolidée dans le projet annuel de performance s'élève à 153.993 équivalents temps plein travaillés (ETPT)⁽¹⁾ pour le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » et 13.338 ETPT pour le programme « Vie étudiante ». Toutefois, il convient de souligner que les données fournies pour les emplois sous plafond correspondent à l'année 2006, tandis que celles relatives aux emplois rémunérés par les opérateurs sont les chiffres de 2005 auxquels sont ajoutés les emplois transférés dans le cadre du projet de budget. L'addition des deux types d'emplois ne peut donc donner qu'une idée approximative des emplois dans l'enseignement supérieur en 2006.

(1) Un équivalent temps plein travaillé est calculé par rapport à la quotité financière tandis qu'un équivalent temps plein est calculé par rapport au temps de travail. Ainsi, à titre d'exemple, une personne travaillant à 80 % pendant une année entière sera comptabilisée comme 0,8 ETP, alors qu'elle comptera pour 0,85 ETPT car sa rémunération correspond à 6/7^{ème} d'une rémunération d'un temps complet.

CONSOLIDATION DES EMPLOIS

(en équivalents temps plein travaillés)

	2005	2006	Variation (en %)
Emplois rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois du ministère	136.576	133.316	- 2,38
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	16.555	20.677	+ 24,90
Total Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »	153.131	153.993	+ 0,56
Emplois rémunérés par le programme inclus dans le plafond d'emplois du ministère	868	868	-
Emplois rémunérés par les opérateurs hors plafond d'emplois du ministère	12.470	12.470	-
Total Programme « Vie étudiante »	13.338	13.338	-
Total général	166.469	167.331	+ 0,52

Source : projet annuel de performance.

Le détail des emplois inscrits dans le plafond d'autorisation d'emplois est le suivant.

PRESENTATION DES EMPLOIS PAR CATEGORIE

(en équivalents temps plein travaillés)

	2005	2006
Programme « Formations supérieures et recherche universitaire »		
Enseignants du 1 ^{er} degré	404	447
Enseignants du 2 nd degré	13.433	13.467
Enseignants stagiaires	2.814	2.814
Enseignants chercheurs et assimilés	66.323	62.561
Personnel d'encadrement	134	134
Programme « Vie étudiante »		
Enseignants du 2 nd degré	381	381
Total général	83.489	79.804

Source : projet annuel de performance.

Le plafond d'autorisation d'emplois ministériels retenu en 2006 pour les programmes «Formations supérieures et recherche universitaire» et «Vie étudiante» est de 134.184 ETPT.

Il a été construit à partir des données issues de l'outil de décompte des emplois (ODE) du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie (où l'année considérée est 2004) et des mesures d'emplois prises dans le cadre de la loi de finances pour 2005 et du projet de loi de finances pour 2006.

Le périmètre du plafond d'autorisation d'emplois recouvre :

– les emplois budgétaires des enseignants-chercheurs et des personnels non enseignants, les emplois sur crédits correspondant aux emplois des élèves des Écoles normales supérieures, de l'École nationale des Chartes, des personnels associés à temps partiel (y compris les associés en médecine générale) et des assistants associés ⁽¹⁾ ;

– les surnuméraires (professeurs des universités et professeurs des universités praticiens hospitaliers maintenus en activité en position de surnombre), qui, jusqu'à présent, n'étaient pas comptabilisés dans les emplois budgétaires ;

– les surnombres autorisés (personnels administratifs), qui ne figuraient pas dans les emplois budgétaires.

En revanche, ne sont pas inclus dans le plafond :

– les emplois budgétaires utilisés pour asseoir le paiement d'heures complémentaires, au motif que leur comptabilisation est faite au titre des indemnités et non en tant qu'ETPT ;

– les emplois budgétaires laissés vacants.

Par ailleurs, il convient de souligner que le décompte des emplois réalisé par l'application ODE repose, dans certains cas, sur des conventions, qui ne permettent pas de valoriser correctement certains ETPT. C'est notamment le cas des personnels indicés, comme les assistants des hôpitaux, qui sont recensés à partir de l'indice moyen des agents du ministère et non à partir du niveau de rémunération de la catégorie d'emplois considérée.

Aussi, votre Rapporteur spécial reste dubitatif quant à la sincérité et à la portée réelle du plafond d'autorisation d'emplois compte tenu des difficultés de décompte, des approximations parfois réalisées et, surtout, de l'absence des agents employés par des établissements publics et de la tendance du ministère à favoriser la création d'emplois financés par les établissements.

Les inquiétudes de votre Rapporteur spécial quant à la fiabilité des informations fournies au Parlement sont d'autant plus fortes que la présentation des emplois des opérateurs n'est pas satisfaisante.

Selon le projet annuel de performance, le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs principaux est évalué pour 2005 à 16.555 sur le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » (4.017 personnels enseignants et 12.538 personnels IATOS) et 12.470 sur le programme « Vie étudiante ».

(1) Est transférée aux établissements d'enseignement supérieur la gestion des personnels jusqu'à présent rémunérés sur crédits suivants : les moniteurs, les attachés temporaires d'enseignement et de recherche, le directeur, les professeurs de sciences générales ou industrielles, les professeurs chargés de cours, les professeurs adjoints, les chefs de travaux contractuels et les inspecteurs des élèves de l'École centrale des arts et manufactures (ECAM), les lecteurs de langues étrangères de l'enseignement supérieur, les répétiteurs de l'Institut national des langues et civilisations orientales et les maîtres de langues étrangères.

EMPLOIS REMUNERES PAR LES OPERATEURS

(en équivalents temps plein travaillés)

Programme « Formations supérieures et recherche universitaire	Emplois
Universités	10.466
IUFM	495
Instituts d'études politiques	729
Ecoles normales supérieures	210
Ecoles françaises à l'étranger	645
Ecoles et formations d'ingénieurs	1.525
Autres établissements à vocation principale de recherche	375
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	1.832
Etablissement public du campus de Jussieu	41
Institut national de la recherche pédagogique	237
Total	16.555
Programme « Vie étudiante »	
CNOUS et CROUS	12.470
Total	12.470
Total général	29.025

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les effectifs en ETPT regroupent les agents contractuels occupant des fonctions d'enseignement et/ou de recherche ou des activités administratives et techniques rémunérées à partir du budget des établissements d'enseignement supérieur.

Ce décompte présente plusieurs défauts.

Tout d'abord, il comprend l'ensemble des agents, qu'ils soient rémunérés à partir d'une subvention du ministère ou sur ressources propres. Or, la logique, qui a présidé à la modification de la loi organique relative aux lois de finances, voudrait que soit indiqué le nombre d'emplois rémunérés par les opérateurs à partir d'une subvention pour charges de service public, cette donnée pouvant d'ailleurs être utilement rapportée au nombre d'emplois rémunérés à partir des ressources propres de l'opérateur.

Ensuite, les données présentées sont partielles. Ainsi, les intervenants extérieurs aux établissements rémunérés à la tâche ou sur le fondement de vacations n'ont pas été pris en compte. En outre, pour le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », tous les opérateurs n'ont pas répondu à l'enquête menée par la Direction de l'enseignement supérieur (environ 90 % des opérateurs auraient fourni des réponses). Votre Rapporteur spécial s'interroge également sur la fiabilité des informations fournies par les opérateurs, qui dépend de leur bonne volonté, de leur aptitude à établir une comptabilité en termes d'ETPT ainsi que de leur capacité à connaître leurs effectifs. Or, la connaissance par les universités de leur potentiel humain demeure lacunaire. Ainsi, dans son rapport public d'octobre 2005 consacré à « *La gestion de la recherche dans les universités* », la Cour des comptes souligne que « *certaines listes d'enseignants-chercheurs communiquées à la Cour incluaient des retraités* ».

Aussi, votre Rapporteur spécial souhaiterait que des efforts significatifs soient menés afin d'améliorer le décompte des emplois et d'en clarifier la présentation, qui gagnerait à être plus précise. Il apparaît en effet essentiel que la Représentation nationale soit mieux éclairée sur le nombre d'emplois financés à partir des deniers publics et leur évolution.

CHAPITRE II :

LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE » TRADUIT UN EFFORT PARTICULIER EN FAVEUR DES PERSONNELS ET DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » regroupe l'ensemble des crédits ayant pour objet de promouvoir la production et la transmission des connaissances, c'est-à-dire les moyens destinés aux établissements d'enseignement supérieur, à la recherche universitaire, aux bibliothèques et aux musées rattachés au ministère en charge de l'enseignement supérieur.

Une action volontaire est menée depuis l'année dernière par le Gouvernement en faveur du système d'enseignement supérieur et de recherche, dont la qualité est un facteur décisif de rayonnement et de dynamisme économique. Les crédits inscrits sur le programme reflètent cette priorité : ils s'élèvent à 10.125,23 millions d'euros, contre 9.210,14 millions d'euros en 2005. Si, optiquement, les crédits semblent connaître une forte augmentation (de 9,93 %), celle-ci résulte en grande partie de changements de périmètre, qu'il convient de neutraliser, afin de connaître l'évolution exacte des crédits. L'évolution à structure constante suppose de neutraliser, dans le budget 2005, les inscriptions liées aux pensions civiles et aux cotisations familiales et, dans le projet de budget pour 2006, les inscriptions relatives aux cotisations sociales ainsi que l'inscription de la taxe sur les salaires et les transferts mentionnés dans la partie du rapport consacrée à l'entrée en vigueur de la loi organique.

À structure constante, les crédits passent de 7.657,19 millions d'euros à 7.894,93 millions d'euros. Ils connaissent donc une forte progression de 3,1 %, d'autant plus remarquable que le contexte budgétaire est particulièrement contraint.

**ÉVOLUTION DES CREDITS DU PROGRAMME
« FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »**

(en crédits de paiement et millions d'euros)

Action et titre	LFI 2005	PLF 2006	Variation (en %)
Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	1.845,60	2.067,70	+ 12,03
Dépenses de personnel	1.790,36	1.936,45	+ 8,16
Dépenses de fonctionnement	55,24	131,25	+ 137,60
Formation initiale et continue de niveau master	1.595,74	1.786,86	+ 11,98
Dépenses de personnel	1.491,42	1.619,98	+ 8,62
Dépenses de fonctionnement	104,32	166,87	+ 59,96
Formation initiale et continue de niveau doctorat	434,28	485,09	+ 11,70
Dépenses de personnel	416,21	468,03	+ 12,45
Dépenses de fonctionnement	18,06	17,06	- 5,54
Établissements d'enseignement privés	44,75	46,70	+ 4,36
Dépenses d'intervention	44,75	46,70	+ 4,36
Bibliothèques et documentation	343,00	372,11	+ 8,49
Dépenses de personnel	236,59	263,70	+ 11,46
Dépenses de fonctionnement	106,41	108,41	+ 1,88
Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	697,09	784,59	+ 12,55
Dépenses de personnel	637,24	708,21	+ 11,14
Dépenses de fonctionnement	59,84	76,38	+ 27,64
Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	367,82	413,49	+ 12,42
Dépenses de personnel	333,49	366,22	+ 9,81
Dépenses de fonctionnement	34,33	47,27	+ 37,70
Recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	383,51	730,29	+ 90,42
Dépenses de personnel	324,05	355,84	+ 9,81
Dépenses de fonctionnement	59,47	74,44	+ 25,17
Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	1,26	1,26	-
Dépenses de fonctionnement	1,26	1,26	-
Recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	106,14	119,39	+ 12,48
Dépenses de personnel	88,74	99,06	+ 11,63
Dépenses de fonctionnement	17,40	20,33	+ 16,84
Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	825,23	925,62	+ 12,16
Dépenses de personnel	747,35	822,34	+ 10,03
Dépenses de fonctionnement	77,87	103,28	+ 32,63
Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	169,48	174,52	+ 2,97
Dépenses de personnel	34,52	39,20	+ 13,56
Dépenses de fonctionnement	134,97	135,32	+ 0,26
Diffusion des savoirs et musées	64,41	79,60	+ 23,58
Dépenses de personnel	18,61	20,90	+ 12,30
Dépenses de fonctionnement	45,80	58,68	+ 28,12
Dépenses d'intervention	0,02	0,02	-
Immobilier	890,36	944,89	+ 6,12
Dépenses de personnel	332,22	371,22	+ 11,74
Dépenses de fonctionnement	452,51	449,07	- 0,76
Dépenses d'investissement	105,62	124,60	+ 17,97
Pilotage et support du programme	707,38	745,20	+ 5,35
Dépenses de personnel	535,36	588,98	+ 10,01
Dépenses de fonctionnement	142,54	126,73	- 11,09
Dépenses d'intervention	29,49	29,49	-
Dotations globalisées aux établissements publics d'enseignement supérieur	734,07	747,90	+ 1,88
Dépenses de fonctionnement	734,07	747,90	+ 1,88
Total	9.210,14	10.125,33	+ 9,94

Source : projet annuel de performance.

L'accent devrait être mis en 2006 sur les volets emploi et investissement. Ainsi, il est prévu de créer 1.876 emplois, dont 1.079 postes d'enseignants-chercheurs, afin de soutenir les activités de recherche. Par ailleurs, un effort particulier est prévu pour les dépenses relatives à l'immobilier, qu'il s'agisse des réalisations prévues dans les contrats de plan État-région ou des travaux de mise en sécurité et de maintenance. Enfin, la progression des crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur devrait être soutenue, puisque 25,4 millions d'euros supplémentaires devraient y être consacrés. Cette progression résulte d'une part de l'augmentation des crédits consacrés à la recherche universitaire (+ 20 millions d'euros), aux bibliothèques (+ 2 millions d'euros), aux dotations globalisées versées aux établissements d'enseignement supérieur (+ 14 millions d'euros) et, d'autre part, d'économies réalisées sur l'action « pilotage et support du programme » pour 10,5 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial s'intéressera plus particulièrement aux questions relatives à la gestion des personnels, du patrimoine immobilier et des universités.

I.- LA PRIORITE ACCORDEE AUX PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR ET DE LA RECHERCHE IMPLIQUE QUE L'EFFICACITE DE LEUR GESTION SOIT AFFERMIE

Poursuivant l'effort accordé par le Gouvernement en 2005, où 850 emplois d'enseignants-chercheurs ont été créés et 150 autorisations de recrutement d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche mises en place, le projet de loi de finances pour 2006 prévoit la création de 1.079 emplois d'enseignants-chercheurs. 500 postes de moniteurs devraient également être créés en octobre 2006.

Il est en outre prévu de créer 797 emplois de personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (IATOSS), qui compléteront les créations de 150 emplois d'ingénieurs d'études intervenues en 2005. La politique de requalification des emplois de personnels IATOS est également poursuivie.

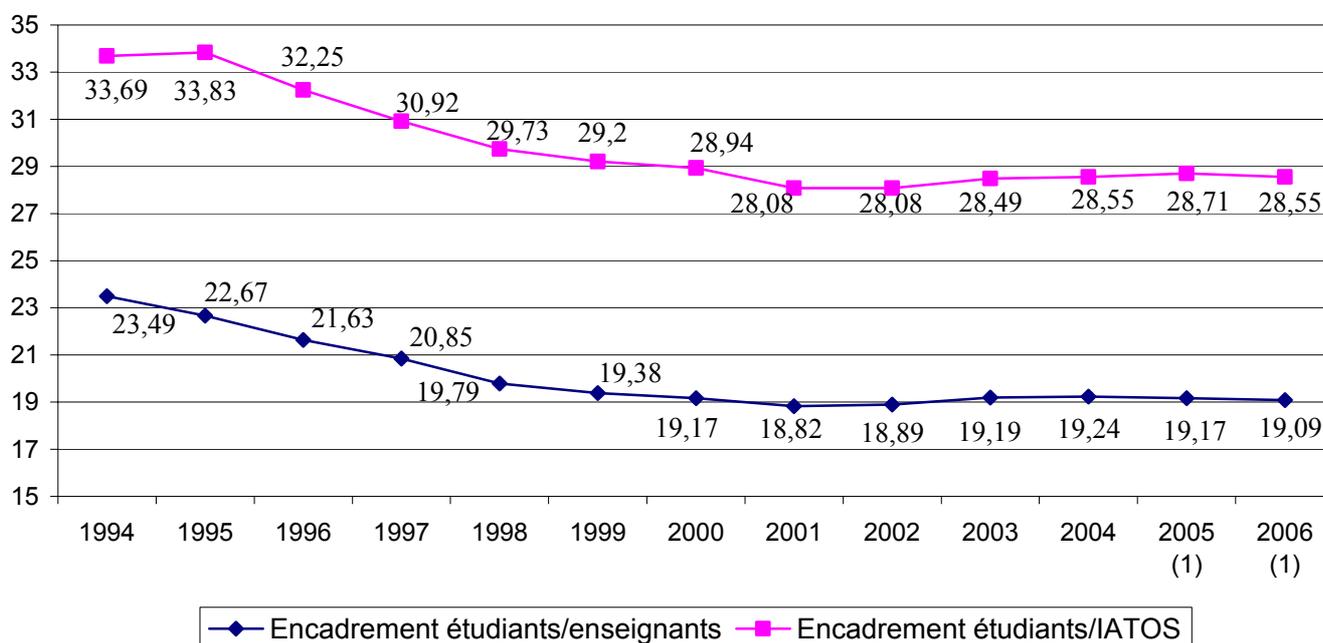
Le coût total des créations d'emplois en 2006 devrait s'élever à 27,8 millions d'euros et celui des mesures catégorielles à 11,6 millions d'euros.

Par ailleurs, l'ensemble des personnes partant à la retraite seront remplacées.

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

Ainsi, à la rentrée 2006, les taux d'encadrement devraient se situer aux alentours de 19,09 étudiants pour un enseignant et de 28,55 étudiants pour un personnel IATOS. Comme le montrent les graphiques suivants, le taux d'encadrement par les enseignants est en légère amélioration par rapport à 2005 (19,17), alors que dans le même temps le nombre d'étudiants devrait augmenter de 0,87 %. Cette évolution s'inscrit dans une perspective d'amélioration continue du taux d'encadrement depuis 1994, où il s'élevait à 22,49. Le taux d'encadrement par les personnels non enseignants devrait également s'améliorer, puisqu'il passerait de 28,71 à 28,55, poursuivant ainsi le mouvement engagé depuis 1994 où il s'élevait à 33,69.

EVOLUTION DES TAUX D'ENCADREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR



(1) Prévission.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

En 2006, le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » devrait comprendre 133.316 ETPT, représentant une dépense de 7.549,84 millions d'euros.

EMPLOIS INSCRITS SUR LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

Catégorie d'emplois	2005	2006	Variation	Crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 (y compris charges sociales)
Enseignants du 1 ^{er} degré	404	447	+43	24.297.132
Enseignants du 2 nd degré	13.433	13.467	+34	862.278.543
Enseignants stagiaires	2.814	2.814	0	79.639.352
Enseignants chercheurs et assimilés	66.323	62.561	- 3.762	4.547.058.602
Personnels d'encadrement	134	134	0	9.412.830
Total	135.576	133.316	- 3.260	7.549.843.620

Source : projet annuel de performance.

Les effectifs calculés en ETPT apparaissent donc en nette diminution (3.260 ETPT), diminution qui concerne plus particulièrement les enseignants chercheurs et assimilés (- 3.762 ETPT). Cette baisse globale résulte de différents transferts opérés entre programmes et missions entre 2005 et 2006 (dont le solde correspond à une augmentation de 237 ETPT), ainsi que du transfert de la gestion de certaines catégories de personnels non titulaires aux établissements d'enseignement supérieur (correspondant à 4.122 ETPT). À structure constante, les emplois augmentent de 625 ETPT, ce qui correspond aux créations d'emplois prévues pour septembre 2006.

La répartition des emplois entre les actions serait la suivante en 2006.

**VENTILATION DES EMPLOIS DU PROGRAMME
« FORMATIONS SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »**

(en ETPT)

	Catégories d'emplois								Total
	Enseignants du 1 ^{er} degré	Enseignants du 2 nd degré	Enseignants stagiaires (élèves ENS*)	Personnels enseignants chercheurs et assimilés	Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants	Personnels d'encadrement	Personnels administratifs, techniques et de service hors encadrement	Personnels des bibliothèques et des musées (dont élèves ENSSIB* et ENC*)	
Action 01 : Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	230	7.609	0	14.475	19	283	9.636	1	32.253
Action 02 : Formation initiale et continue de niveau	217	5.837	0	13.893	17	188	5.963	0	26.115
Action 03 : Formation initiale et continue de niveau doctorat	0	0	0	6.005	0	26	1.056	0	7.087
Action 04 : Établissements d'enseignement privés	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Action 05 : Bibliothèques et documentation	0	2	0	4	0	39	1.333	4.225	5.603
Action 06 : recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	0	0	0	9.313	0	88	1.927	0	11.328
Action 07 : recherche universitaire en mathématiques, STIC, micro et nanotechnologies	0	0	0	4.018	0	70	1.521	0	5.609
Action 08 : recherche universitaire en physique, chimie et sciences pour l'ingénieur	0	0	0	3.888	0	68	1.470	0	5.426
Action 09 : recherche universitaire en physique nucléaire et hautes énergies	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Action 10 : recherche universitaire en sciences de la terre, de l'univers et de l'environnement	0	0	0	886	0	43	725	0	1.654
Action 11 : recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	0	0	0	9.088	0	180	3.629	0	12.897
Action 12 : recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	0	0	0	169	0	68	569	0	806
Action 13 : Diffusion des savoirs et musées	0	8	0	118	0	9	332	0	467
Action 14 : Immobilier	0	0	0	0	0	239	9.466	0	9.705
Action 15 : Pilotage et support du programme	0	11	2.814	704	0	656	10.030	151	14.366
TOTAL	447	13.467	2.814	62.561	36	1.957	47.657	4.377	133.316

*ENS = Écoles nationales supérieures – ENSSIB = École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques – ENC = École nationale des chartes.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Afin d'avoir une vision d'ensemble des effectifs rattachés au programme, il convient de tenir compte des emplois rémunérés par les opérateurs, c'est-à-dire à titre principal les établissements d'enseignement supérieur, qui ne sont pas inclus dans le plafond d'autorisation d'emplois. Selon une enquête menée en juin 2005 par la Direction de l'enseignement supérieur auprès des établissements d'enseignement supérieur, ces effectifs s'élèveraient à 16.555 ETPT.

**EMPLOIS REMUNERES PAR LES OPERATEURS DU PROGRAMME « FORMATIONS
SUPERIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »
EN 2005**

Catégorie d'opérateurs	Emplois <i>(en équivalents temps plein travaillés)</i>
Universités	10.466
IUFM	495
Instituts d'études politiques	729
Écoles normales supérieures	210
Écoles françaises à l'étranger	645
Écoles et formations d'ingénieurs	1.525
Autres établissements à vocation principale de recherche	375
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	1.832
Établissement public du campus de Jussieu	41
Institut national de la recherche pédagogique	237
Total	16.555

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Ces effectifs se répartissent entre 4.017 ETPT de personnels enseignants et chercheurs et 12.538 ETPT de personnels IATOS. Ils devraient être portés à 20.677 en 2006, compte tenu du transfert de la gestion de certains personnels enseignants.

Au total, les emplois se rapportant au programme s'élèvent à 153.993 ETPT, contre 153.131 en 2005. Le différentiel correspond aux transferts opérés entre 2005 et 2006 (237 ETPT) et aux créations d'emplois (625 ETPT). Il convient toutefois de demeurer prudent sur l'interprétation de ces données, dans la mesure où le dispositif de décompte n'est pas complètement abouti.

A.– 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 jeunesse universitaire (attachés temporaires d'enseignement et de recherche et moniteurs), soit comme enseignants associés, invités ou vacataires.

1.— Les créations d’emplois d’enseignants-chercheurs doivent aller de pair avec une gestion plus efficace

L’effort réalisé par le ministère depuis l’année dernière en faveur des créations d’emplois d’enseignants-chercheurs suppose également que ces emplois soient gérés de manière plus efficace.

a) Des créations d’emplois massives

Après la création de 850 emplois l’année dernière, le présent projet de loi de finances poursuit l’effort engagé en faveur de l’enseignement supérieur et de la recherche universitaire, puisqu’il prévoit la création de 1.079 emplois d’enseignants-chercheurs au 1^{er} septembre 2006, pour un coût de 17,9 millions d’euros.

Ces emplois seront, pour leur plus grande part, affectés dans les établissements participant à des pôles de compétitivité selon les orientations définies par le Gouvernement lors du CIADT de juillet 2005.

Si, jusqu’en 2004, l’objectif a été de doter prioritairement les établissements les plus déficitaires en emplois à partir des projections du modèle San Remo (système analytique de répartition des moyens), la priorité est désormais de privilégier le soutien à la recherche. Ainsi, la répartition des emplois poursuit trois objectifs :

- conforter la puissance scientifique de l’enseignement supérieur ;
- favoriser la structuration des sites et la fédération des forces entre établissements d’enseignement supérieur, en favorisant le développement des pôles de compétitivité ;
- accroître la maîtrise de la gestion prévisionnelle de l’emploi scientifique.

La répartition des emplois en 2005 a conforté ces axes, tout en tenant compte des taux d’encadrement des établissements. Il en devrait en être de même en 2006.

Votre Rapporteur spécial souhaitait connaître la répartition qui était envisagée entre les créations d’emplois de professeurs des universités et celles d’emplois de maîtres de conférences, mais il lui a été répondu que cette répartition, qui relevait de la compétence du responsable de programme, le Directeur de l’enseignement supérieur, ne pouvait être communiquée à ce stade.

L'effort en faveur de la création d'emplois d'enseignants-chercheurs, 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 San Remo, s'élèvent à 13.500 emplois. Certes, les données fournies par ce modèle ne sont pas exactes, il n'en demeure pas moins qu'elles donnent une idée de l'importance des besoins à couvrir.

Outre les 1.079 emplois d'enseignants-chercheurs, il est prévu de créer, en octobre 2006, 500 postes de moniteurs, pour un coût de 0,66 millions d'euros. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette mesure.

b) La nécessité d'une gestion plus efficace des emplois

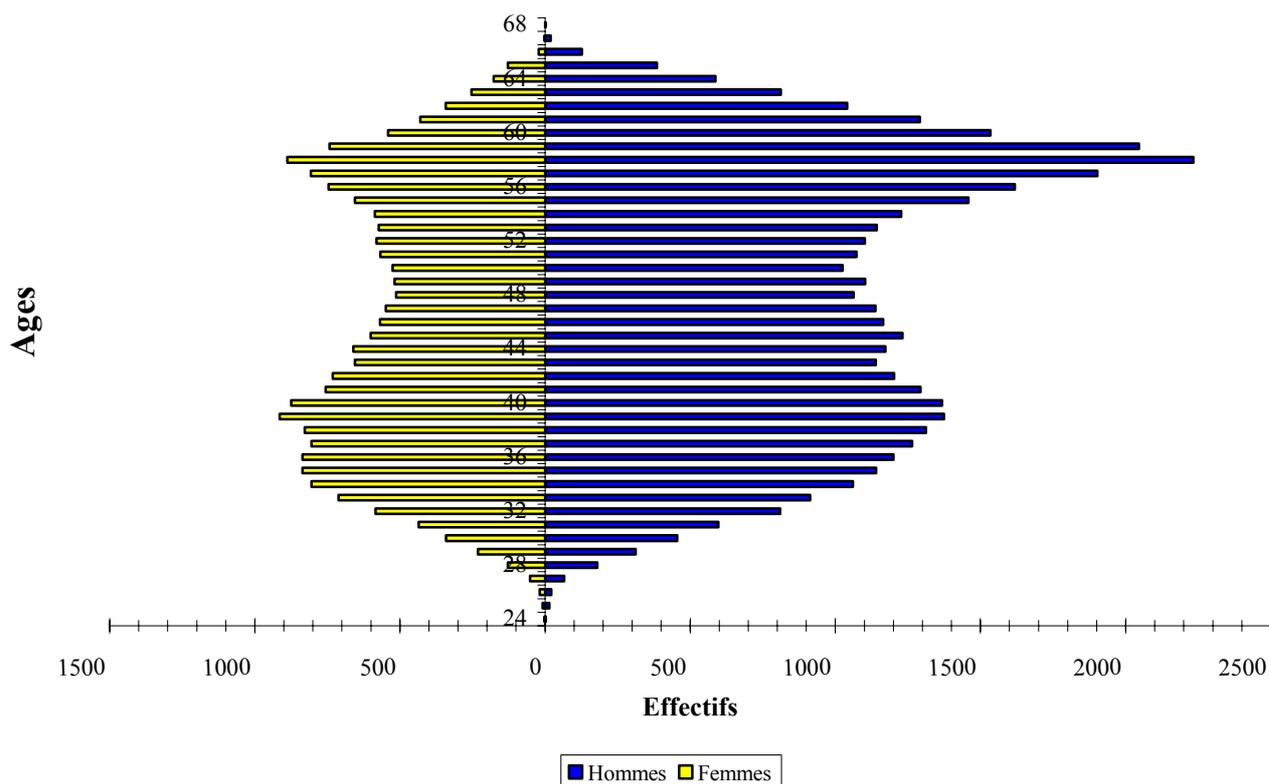
L'effort consenti cette année en faveur des créations de postes d'enseignants-chercheurs doit s'accompagner d'une gestion plus efficace des emplois, ce qui suppose de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et d'en optimiser la répartition.

- Une évolution démographique qu'il convient d'anticiper grâce à une gestion prévisionnelle de l'emploi

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'interrogeait l'année dernière sur l'opportunité de compléter le renouvellement des effectifs par la possibilité, pour les enseignants, de prolonger l'exercice de leur activité. Votre Rapporteur spécial souhaiterait cette année qu'une étude approfondie soit menée par le ministère sur cette question, afin de déterminer si 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 EN 2005



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 2006 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 2006 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.

Les ATER sont en constante augmentation depuis 1999 (+ 33,6 %), ce qui porte leur effectif à 7.326 en 2005, tandis que le nombre de moniteurs s'élève à 7.439.

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.

Compte tenu de l'évolution démographique, des enjeux économiques et sociaux que recouvrent la formation et la recherche et de la concurrence accrue entre les établissements pour attirer les enseignants et les chercheurs, 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.

Pour être efficace, le développement par le ministère d'une gestion prévisionnelle des emplois doit être relayé au niveau des établissements d'enseignement supérieur. La gestion prévisionnelle doit en effet constituer pour eux un point d'appui afin de promouvoir leur stratégie et justifier les arbitrages nécessaires.

- Une gestion courante des ressources humaines à améliorer

Un pilotage fin en matière de recrutement doit s'accompagner d'une véritable réflexion prospective sur l'évolution des besoins et d'une gestion plus rationnelle des emplois.

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.* ». 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* ».

Le manque d'information du ministère sur les intervenants dans l'enseignement supérieur se reflète dans le caractère partiel et imprécis des données inscrites dans le projet annuel de performance. Ainsi, les emplois rémunérés à partir des budgets des établissements d'enseignement supérieur présentés dans la partie réservée aux opérateurs résultent d'une enquête menée par la Direction de l'enseignement supérieur auprès de « *plus de 90 % des établissements d'enseignement supérieur* ». En outre, la fiabilité de ces données dépend de la bonne volonté des universités de répondre à cette enquête. Enfin, certains intervenants, comme les vacataires, ne sont pas recensés.

L'absence de concordance entre les nomenclatures des disciplines enseignées et de celles suivies par les étudiants constitue également un frein à la mise en œuvre 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, un certain nombre de dérives affectent la gestion des personnels enseignants, que la Cour des comptes a mises en évidence dans son rapport sur la gestion du système éducatif. Ainsi, de nombreux postes ouverts ne sont pas pourvus, 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 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 n'étaient 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.

Afin d'améliorer la gestion des ressources humaines, le ministère a mis en place un certain nombre d'outils, qu'il tente de perfectionner, et mène une politique incitative auprès des établissements d'enseignement supérieur.

Pour faire face au renouvellement important des corps d'enseignants-chercheurs, le ministère s'est fixé comme objectif d'encourager la constitution et le renouvellement d'un vivier de titulaires de doctorats, préparés à entrer dans la carrière de maîtres de conférences. Un dispositif de pilotage national a donc été élaboré afin de :

- mieux appréhender les besoins en enseignants-chercheurs par grands secteurs disciplinaires, compte tenu de la demande étudiante et des priorités de la recherche ;

- améliorer l'articulation du recrutement avec la formation des doctorants qui s'orientent vers l'enseignement supérieur en occupant les fonctions de moniteur et d'ATER.

Pour mieux tenir compte de l'évolution des besoins et assurer une meilleure répartition des emplois, le ministère s'est engagé dans une refonte du système San Remo.

Jusqu'à l'année dernière, la gestion des emplois consistait à doter de manière prioritaire les établissements les plus déficitaires en emplois d'après les projections fournies par le modèle San Remo, qui présentait de nombreux défauts. Une inflexion importante est apportée à cette politique depuis 2004, afin de promouvoir le potentiel scientifique de l'enseignement supérieur. Le ministère

souhaite ainsi améliorer le dispositif San Remo, avec un double objectif : mieux tenir de l'importance de la recherche et réduire la part de la dotation globale sur critères au profit des dotations contractuelles. Dans cette perspective, des groupes de réflexion associant l'ensemble des partenaires de l'enseignement supérieur vont être mis en place au cours de l'année universitaire 2005-2006.

Votre Rapporteur spécial, qui soulignait déjà, l'année dernière, les défauts de San Remo, s'interroge sur l'opportunité de faire évoluer ce modèle. Ne serait-il pas plus pertinent de mettre en place de nouveaux outils, permettant un pilotage plus fin des emplois ?

S'agissant des dérives parfois constatées en matière de gestion des effectifs, il convient de souligner les efforts menés par le ministère afin de diminuer les recrutements d'ATER sur des emplois d'enseignants-chercheurs vacants. De même, le durcissement des conditions dans lesquelles les enseignants associés sont recrutés ⁽¹⁾ a permis de limiter les abus parfois observés dans le recours à cette procédure très appréciée des établissements d'enseignement supérieur (on recense 3.264 enseignants associés en 2005). Des garanties supplémentaires pourraient néanmoins être exigées, notamment en termes de compétences professionnelles.

Le ministère mène également une action auprès des établissements d'enseignement supérieur, pour qu'ils adoptent une politique de gestion des ressources humaines digne de ce nom. Cette action, qui s'avère avant tout incitative, s'inscrit dans le cadre des contrats quadriennaux.

Lors de la préparation des contrats, les universités sont invitées à mener une réflexion sur l'origine de leur recrutement et sur l'attractivité de leur établissement. Elles sont incitées à pourvoir les postes vacants grâce à leurs ATER et à leurs moniteurs mais également à recruter de jeunes diplômés et/ou de jeunes maîtres de conférences venant d'autres universités. En ce qui concerne ces derniers, les universités sont conduites à mener des actions spécifiques afin de leur faciliter l'obtention de l'habilitation à diriger des recherches pour pouvoir postuler à des emplois de professeurs des universités.

Les établissements d'enseignement supérieur sont également encouragés à mener une politique de redéploiement entre leurs composantes. Plusieurs outils sont à leur disposition : mutualisation, bonus qualité emplois, commission de redéploiement...

La régulation de la consommation des heures complémentaires représente aussi un des volets importants des contrats quadriennaux. Les établissements 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

(1) *Le décret n° 2002-1069 du 6 août 2002 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.*

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.

Votre Rapporteur spécial estime que, si ces initiatives vont dans le bon sens, elles devraient être plus ambitieuses : les établissements doivent mener une véritable réflexion stratégique et chercher à optimiser l'utilisation de leurs moyens. Cela suppose notamment une formation plus approfondie des personnels administratifs aux techniques de gestion des ressources humaines.

Il ressort en effet du rapport public d'octobre 2005 de la Cour des comptes consacré à « *La gestion de la recherche dans les universités* » que les établissements d'enseignement supérieur développent de manière très inégale une gestion prévisionnelle des ressources humaines. Comme le souligne la Cour, « *les démarches de gestion prévisionnelle des emplois les plus abouties, comme à l'université Paris 7 Denis Diderot ou plus récemment à celle de Caen Basse-Normandie, restent minoritaires* ». La Cour des comptes met également en évidence les limites de la gestion courante des ressources humaines : « *toutes les universités ne maîtrisent pas suffisamment les instruments à leur disposition pour conduire une politique d'emploi cohérente avec une stratégie à moyen terme : la définition des profils de postes, le contrôle du localisme des recrutements, une gestion active de la mobilité.* ».

La création d'un contrat individuel d'activités, proposée par la Cour des comptes, pourrait offrir un outil intéressant de gestion des ressources humaines. Ce contrat serait conclu entre l'enseignant-chercheur, l'université et, le cas échéant, le laboratoire dans lequel exerce l'enseignant-chercheur, et définirait les conditions de partage de son temps de travail entre enseignement, recherche et ses autres fonctions éventuelles. Ce document pourrait également permettre une meilleure répartition des moyens entre les actions du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » relatives à la formation et celles portant sur la recherche. En effet, la clef de répartition actuelle (50 % formation, 50 % recherche) n'est pas satisfaisante.

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.

c) Le transfert de la gestion de certains personnels aux établissements d'enseignement supérieur

Dans un souci de responsabilisation, le ministère a décidé de transférer la responsabilité de la gestion de plusieurs catégories de personnels non titulaires aux établissements d'enseignement supérieur.

Sont concernés :

- les moniteurs ;
- les attachés temporaires d'enseignement et de recherche ;
- plusieurs catégories de personnels de l'École centrale des arts et manufactures (ECAM) : le directeur, les professeurs de sciences générales ou industrielles, les professeurs chargés de cours, les professeurs adjoints, les chefs de travaux contractuels et les inspecteurs des élèves ;
- les lecteurs de langues étrangères de l'enseignement supérieur ;
- les répétiteurs de l'Institut national des langues et civilisations orientales ;
- les maîtres de langues étrangères.

Désormais, ces personnels seront directement pris en charge par les établissements d'enseignement supérieur sur leurs budgets.

Par conséquent, le projet de budget prévoit le transfert de 180,9 millions d'euros du titre 2 « Dépenses de personnel » vers le titre 3 « Dépenses de fonctionnement », correspondant aux crédits liés aux rémunérations (137,4 millions d'euros), aux cotisations (34,5 millions d'euros) et aux prestations sociales (9 millions d'euros) de ces personnels. Ce transfert de crédits s'accompagne de l'ouverture de 10,4 millions d'euros sur le titre 3, correspondant au montant de la taxe sur les salaires qui devra être acquittée. Jusqu'à présent, le montant correspondant à cette taxe n'était pas inscrit dans le budget de l'État.

Au total, 191,3 millions d'euros sont donc transférés aux établissements d'enseignement supérieur pour assurer la rémunération de ces personnels. Ce montant comprend les crédits liés aux créations de 500 postes de moniteur en octobre 2006.

Votre Rapporteur spécial regrette que cette mesure ait pour conséquence de restreindre l'information et le pouvoir du Parlement dans la mesure où ces emplois échapperont désormais au plafond d'autorisation des emplois. Ce transfert souligne la nécessité d'améliorer la qualité de l'information relative aux opérateurs dans le projet annuel de performance.

2.— L'amélioration de la situation des personnels enseignants doit s'accompagner d'une plus grande évaluation des enseignants-chercheurs

Des crédits sont prévus dans le projet de budget pour améliorer la situation des personnels enseignants, mais on ne dispose que d'une information générale à ce sujet. Il est ainsi indiqué dans le projet annuel de performance qu'une enveloppe catégorielle de 11,6 millions d'euros est inscrite pour :

– des mesures de revalorisation indemnitaire des personnels enseignants (2,3 millions d'euros) et des personnels non enseignants (7,25 millions d'euros) ;

– des mesures relatives à des promotions dans les grades d'avancement pour les personnels enseignants chercheurs et les personnels non enseignants (2,1 millions d'euros au total).

Malgré ses demandes, votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir davantage d'informations. Force est donc de constater que, sur ce point, la souplesse de gestion accordée n'a pas pour contrepartie une plus grande information du Parlement.

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 de leur statut.

a) Des réformes progressives et partielles

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

- Les enseignants-chercheurs

Le statut des enseignants-chercheurs a fait l'objet en 2002 d'une réforme statutaire permettant d'assouplir les conditions d'attribution des congés pour recherches ou conversions thématiques et de valoriser la carrière des enseignants-chercheurs ayant exercé des fonctions de président ou de directeur d'établissement public d'enseignement supérieur.

Ces fonctions sont devenues lourdes et complexes, dans la mesure où les établissements développent et diversifient leurs activités. Déchargés de leur service d'enseignement afin d'assurer ces nouvelles missions, les dirigeants d'établissement connaissent des difficultés pour poursuivre leurs travaux de recherche. Afin qu'ils ne soient pas pénalisés dans le déroulement de leur carrière, ils bénéficient donc d'une bonification d'ancienneté et d'un congé pour recherches ou conversions thématiques.

Sur le plan indemnitaire, le décret n° 2005-454 du 4 mai 2005 permet désormais aux enseignants-chercheurs de cumuler la prime d'encadrement doctoral et de recherche avec soit la prime d'administration, soit la prime de charges administratives voire la prime de responsabilités pédagogiques.

Afin d'améliorer la situation statutaire des enseignants-chercheurs et de mieux prendre en compte l'expérience professionnelle acquise, le dispositif de classement des personnels nommés dans les corps d'enseignants du supérieur, prévu par le décret n° 85-465 du 26 avril 1985, sera prochainement actualisé.

Le nouveau dispositif réglementaire doit permettre de prendre en compte les recherches post-doctorales effectuées dans le cadre d'un contrat de travail et d'améliorer le reclassement des personnels ayant travaillé dans le secteur privé. De plus, les ressortissants européens seront reclassés selon les mêmes règles que les nationaux. Enfin, les personnels ayant accompli des services de nature différente ouvrant droit à une prise en compte se verront appliquer les dispositions qui leur sont les plus favorables.

Afin de renforcer l'attractivité des carrières d'enseignants-chercheurs auprès des jeunes chercheurs français et étrangers, il est par ailleurs envisagé d'alléger les obligations de service d'enseignement en instituant des décharges de service pour les jeunes maîtres de conférences recrutés depuis moins de cinq ans. Cette mesure devrait permettre aux jeunes docteurs, recrutés en qualité de maître de conférences dans les établissements publics d'enseignement supérieur, de développer leur potentiel de recherche.

- 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 statutaires, 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. Ainsi, 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 et, enfin, de clarifier les conditions de recrutement des personnels enseignants et hospitaliers titulaires. 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 à deux demi-journées hebdomadaires.

Deux réformes importantes sont en cours.

Il s'agit tout d'abord de mettre en place les mesures prévues par le protocole d'accord hospitalo-universitaire de mai 2003, qui prévoit :

- l'extension du bénéfice des primes universitaires (primes d'administration, de responsabilités pédagogiques et d'encadrement doctoral et de recherche) aux personnels enseignants et hospitaliers titulaires ;
- la possibilité de capitaliser les périodes de congés pour mission temporaire non pris, dans la limite de 12 mois tous les huit ans ;
- un aménagement du régime des autorisations d'absence ;
- la mise en place d'un reclassement hospitalier, permettant de prendre en compte les services hospitaliers et hospitalo-universitaires antérieurs dans la détermination du niveau des émoluments hospitaliers versés aux nouveaux personnels enseignants et hospitaliers de médecine.

La seconde réforme en cours a trait à l'intégration de la pharmacie dans les centres hospitaliers et universitaires. Les articles 64 et 65 de la loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale prévoient en effet la création de centres hospitaliers et universitaires de pharmacie et celle de nouveaux corps de personnels de pharmacie. Deux nouveaux corps de personnels titulaires seront créés : les maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers de pharmacie et les professeurs des universités-praticiens hospitaliers de pharmacie. Ces personnels titulaires seront recrutés au moyen de concours spécifiques. En outre, un dispositif d'intégration dans les corps des maîtres de conférences des universités-praticiens hospitaliers de pharmacie et des professeurs des universités-praticiens hospitaliers de pharmacie sera institué pour une période de trois ans.

- Les assistants de l'enseignement supérieur

Les assistants sont progressivement intégrés par liste d'aptitude dans le corps des maîtres de conférences, en application du décret n° 2002-295 du 28 février 2002. Le nombre d'emplois à pourvoir par liste d'aptitude a été fixé à 250 par an depuis 2002. Il est prévu de reconduire en 2006 ce dispositif d'intégration par liste d'aptitude des assistants dans le corps des maîtres de conférences.

- 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.

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 sur un pied d'égalité 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) Un statut d'enseignant-chercheur appelé à évoluer

Les enseignants-chercheurs doivent 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 de 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. 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. D'une part, l'activité d'enseignement ne fait l'objet d'aucune évaluation et l'activité de recherche n'est l'objet que d'une évaluation partielle.

En effet, si les universités doivent évaluer les enseignements, il ne leur est pas fait obligation d'évaluer les enseignants-chercheurs, que ce soit pour leurs activités d'enseignement ou de recherche. Le Comité national d'évaluation, chargé de l'évaluation des activités des universités, n'a pas non plus pour mission d'évaluer les enseignants-chercheurs.

Certes, dans les faits, les enseignants-chercheurs qui effectuent des publications sont jugés par leurs pairs. Néanmoins, ils ne sont évalués par une instance, le Conseil national des universités, qu'au moment de leur recrutement et à l'occasion de leurs promotions. Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport public d'octobre 2005, « *un enseignant-chercheur qui ne souhaiterait pas être promu pourrait [...] ne jamais être évalué pendant toute sa vie professionnelle* ». La Cour des comptes ajoute que, si tous les enseignants-chercheurs rédigent une fiche d'activité lors de la négociation des contrats quadriennaux par les équipes de recherche, ce rapport n'a d'effet que sur le montant des crédits attribués, et non sur la carrière ou la rémunération des enseignants-chercheurs.

Bernard Belloc, dans son rapport relatif à la modification du statut d'enseignant-chercheur, soulignait déjà que « *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.

Il apparaît donc nécessaire d'étendre la démarche d'évaluation à l'ensemble des missions des enseignants-chercheurs et d'en accroître la fréquence.

Le développement de l'évaluation interne pourrait se traduire de manière très simple par la communication, par chaque enseignant-chercheur, d'un document retraçant l'ensemble de ses activités, à son établissement d'affectation.

L'évaluation externe, telle qu'elle est pratiquée actuellement, apparaît comme trop stratifiée. Il arrive ainsi que deux groupes d'experts établissent des analyses différentes de la même unité de recherche sans 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.

Le prochain examen du projet de loi de programme pour la recherche doit être l'occasion d'une remise à plat du dispositif d'évaluation des activités de recherche, mais également d'enseignement. S'il est prévu qu'une Agence d'évaluation de la recherche soit chargée de l'évaluation des activités de recherche conduites par tous les établissements publics, il convient de compléter cette démarche par l'instauration d'une évaluation des activités d'enseignement. D'une manière plus générale, votre Rapporteur spécial souhaite que l'évaluation des personnels soit assurée de manière systématique et homogène.

B.— 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. L'environnement des chercheurs constitue en effet 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.

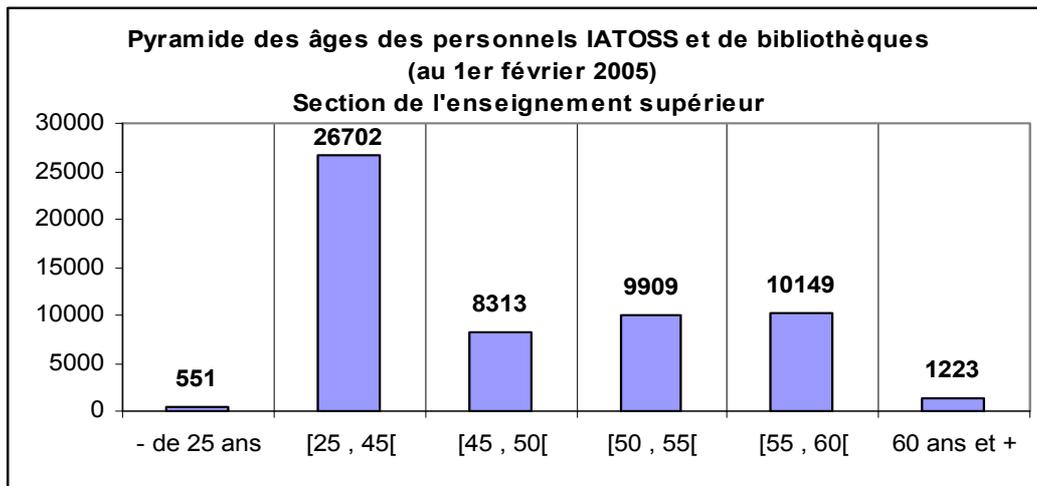
1.— Deux défis majeurs : le choc démographique et le besoin croissant de qualification

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'adaptation de la nature des emplois aux besoins.

a) Un vieillissement préoccupant

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 56.847 agents titulaires relevant des corps IATOSS et de bibliothèques, 21.281 ont 50 ans et plus (ce qui représente 37 % du total) et 11.372 ont 55 ans et plus. Ces derniers représentent 20 % du total, alors que, l'année dernière ils n'en constituaient que 18,5 %. L'accélération du vieillissement des personnels IATOSS est donc particulièrement sensible.

Un constat inquiétant ressort du graphique suivant : la tranche d'âge la plus représentée est celle des 55-60 ans.



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 environ 36 % des effectifs. Les personnels IATOSS 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.

b) Une structure des emplois inadaptée

L'analyse quantitative des besoins en recrutements doit également s'accompagner d'une réflexion qualitative sur l'évolution des métiers. En effet, il apparaît que la structure actuelle des emplois constitue un frein à la modernisation des établissements d'enseignement supérieur. Ainsi, la Cour des comptes soulignait, 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 concluait 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 ».

Les représentants de la Conférence des présidents d'université ont confirmé à votre Rapporteur spécial que ce diagnostic était toujours vrai et souligné que les universités souffraient d'un déficit d'emplois de catégorie A en matière d'encadrement administratif, qui se fait cruellement sentir alors que les universités doivent adopter de nouvelles méthodes de gestion, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique.

Des progrès significatifs ont déjà été réalisés puisque, au 1^{er} septembre 2005, la part des personnels de catégorie A représente 25 % des emplois, contre 22 % pour ceux de catégorie B et 53 % 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.

2.- Une politique de gestion prévisionnelle des effectifs à approfondir

Face au double défi que constituent le départ dans les dix prochaines années de 60 à 80% des personnels d'encadrement et l'enrichissement de leurs missions, le ministère a fait de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences des personnels d'encadrement des établissements d'enseignement supérieur une des priorités de sa stratégie ministérielle de réforme. Des groupes de travail ont été créés sur cinq thèmes : les viviers et les recrutements, la mobilité et les parcours de carrière, la formation et le développement des compétences, la connaissance des métiers et des effectifs et, enfin, le système de pilotage.

Des actions sont menées en direction de l'approfondissement de la connaissance de l'évolution des emplois, de la requalification des postes et de la formation.

Six référentiels de métiers, qui couvrent les principales fonctions d'encadrement des établissements d'enseignement supérieur, ont ainsi été élaborés, afin de permettre une meilleure connaissance de l'évolution à moyen terme des postes de travail et des qualifications. Chaque établissement devrait donc 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 de gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences par les établissements est actuellement en cours. Votre Rapporteur spécial s'interroge toutefois sur la façon dont s'articule la définition de ces référentiels de métiers et la logique de métiers prônée par la loi organique. À quel stade se situe exactement le ministère dans la définition des métiers de l'enseignement supérieur selon les principes définis par la loi organique ?

Par ailleurs, les premières sessions d'une formation professionnalisante et diplômante pour l'encadrement administratif des universités, assurée par l'École supérieure de l'éducation nationale et trois universités, ont commencé en septembre dernier. La mise à disposition de ressources pédagogiques en ligne et le développement d'une plate-forme technique devraient en outre permettre d'offrir une formation à distance aux personnels d'encadrement.

Est également en cours de déploiement dans toutes les académies la base « encadrement », qui a pour objectif une gestion individualisée plus performante des personnels.

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.

Toutefois, dans les faits, on constate que les contrats quadriennaux ignorent encore souvent la question du recrutement et celle de la gestion prévisionnelle des personnels administratifs. Si de plus en plus d'établissements se dotent de cellules de pilotage ou de services de contrôle de gestion, toutes les universités ne se sont pas dotées d'une structure administrative en charge de la formation du personnel. L'accent mis sur la gestion des ressources humaines devrait néanmoins encore être renforcé dans le cadre de la négociation des futurs contrats d'objectifs.

3.– Un effort budgétaire réservé en priorité aux personnels de recherche

Un effort particulier est réalisé dans le présent projet de budget en faveur des personnels IATOS en termes de créations d'emplois ainsi que d'amélioration des perspectives de carrière.

a) Les créations d'emplois prévues dans le projet de loi de finances

Aux 150 emplois d'ingénieurs d'études créés en 2005, viennent s'ajouter en 2006 797 emplois de personnels IATOS, portant le total des créations d'emplois de personnels non enseignants sur 2003-2005 à 1.772.

La répartition fournie à votre Rapporteur spécial à titre indicatif, compte tenu de la souplesse de gestion accordée au responsable de programme, serait la suivante :

- 150 ingénieurs de recherche de 2^{ème} classe ;
- 397 ingénieurs d'études de 2^{ème} classe ;
- 250 techniciens de recherche et de formation de classe normale.

Aucun chiffrage détaillé du coût de ces créations d'emplois n'a été fourni.

Comme en 2005, ces créations ont pour objectif d'accompagner la politique de soutien à la recherche. Elles répondent également à la nécessité de mener une politique de requalification des emplois pour renforcer l'encadrement et les capacités d'expertise dans les établissements. Ainsi, depuis 2003, les emplois créés ne concernent que les catégories A et B. L'accent a plus particulièrement été mis sur le renforcement du potentiel d'encadrement des laboratoires de recherche, des fonctions de gestion des ressources humaines, d'encadrement administratif et de contrôle de gestion pour accompagner la mise en œuvre de la LOLF.

La répartition des personnels non enseignants inscrits dans le projet de loi de finances serait donc la suivante : 24,54 % relèveraient de la catégorie A, 22,40 % de la catégorie B et 53,06 % de la catégorie C.

b) Les mesures d'amélioration de la situation des personnels

On ne connaît ni le détail des mesures prévues en faveur des personnels non enseignants dans le présent projet de loi de finances, ni leur coût. Deux renseignements figurent toutefois dans le projet annuel de performance : la poursuite du mouvement de revalorisation indemnitaire des personnels non enseignants devrait représenter un coût de 7,25 millions d'euros et seuls les ingénieurs et personnels techniques de recherche et de formation devraient bénéficier, parmi les personnels non enseignants, de mesures statutaires (à propos desquels on ne connaît que le coût global pour l'ensemble des personnels : 2,1 millions d'euros).

Les mesures envisagées devraient s'inscrire dans la série de modifications statutaires intervenues ces dernières années, qui vont dans le sens d'une simplification, d'une revalorisation et d'une meilleure gestion. 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

Le statut des personnels ingénieurs, techniques et administratifs de recherche et de formation (ITRF) est en cours de modification, afin de tenir compte de la refonte de la grille de rémunération des fonctionnaires de catégorie C, qui se traduit notamment par la fusion des deux premières échelles de rémunération.

Par ailleurs, l'objectif de suppression des corps administratifs de recherche et de formation a été atteint cette année. Il constitue l'aboutissement de la démarche engagée par le ministère depuis 1999, afin de simplifier le nombre de corps gérés dans l'enseignement supérieur. Ainsi, depuis la loi de finances pour 1999, 5.930 emplois de personnels administratifs de recherche et de formation ont été transformés en 4.636 emplois de personnels techniques de recherche et de formation et 1.174 emplois de personnels d'administration scolaire et universitaire.

Il convient également de signaler qu'une mesure de repyramidage a été votée en loi de finances pour 2005, contribuant à améliorer le déroulement de la carrière des corps d'ingénieurs de recherche et d'ingénieurs d'études.

Enfin, le projet d'extension des procédures d'évaluation, de notation et d'avancement des personnels IATOS aux fonctionnaires des corps d'ITRF devrait prendre en compte les spécificités de ces corps. Deux décrets en date du 21 septembre 2005 en ont précisé les modalités de mise en œuvre. En particulier, il est prévu de tirer les conséquences de la réflexion engagée sur les modalités de gestion comparées des ITRF de l'enseignement supérieur et des corps homologues des établissements de recherche, qui exercent souvent leurs fonctions dans les mêmes unités de recherche.

Les réformes statutaires envisagées en 2006 ont pour objectif de favoriser la mobilité, rationaliser l'organisation des concours d'accès aux corps de catégorie A, actualiser les conditions d'accès par voie de concours, améliorer les conditions de la reconnaissance professionnelle des lauréats de concours et, enfin, tirer les conséquences de l'introduction du ratio promus/promouvables sur le pyramidage des corps.

- Les ATOSS

Les personnels ATOSS ont bénéficié de mesures destinées à améliorer les évolutions de carrière et la qualification des emplois dans le cadre de la loi de finances pour 2005.

Ainsi, 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, a été poursuivi 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.

La situation des personnels des corps d'adjoints administratifs des services déconcentrés, d'assistants de service social et d'infirmiers a également été améliorée.

En outre, le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche s'est engagé dans plusieurs projets de fusions de corps, allant dans le sens d'une simplification des procédures et des opérations de gestion des personnels. L'intégration du corps des secrétaires de documentation dans le corps des techniciens de recherche et de formation vient de s'achever, tandis qu'un projet de décret prévoit d'intégrer les agents de service dans le corps des maîtres ouvriers. La fusion des corps d'attachés d'administration centrale et d'attachés d'administration scolaire et universitaire est également envisagée.

Par ailleurs, la refonte de la grille de rémunération des fonctionnaires de catégorie C concerne les agents techniques de laboratoire et les ouvriers d'entretien et d'accueil.

Enfin, il est prévu de déconcentrer, en 2006, au niveau des recteurs d'académie, le mouvement intra-académique des attachés, afin de simplifier et d'accroître l'efficacité de leur gestion. S'inscrivant dans cette même optique de recherche d'efficacité, le décret n° 2005-1191 du 21 septembre 2005 prévoit que les fonctionnaires de l'État font désormais l'objet d'une évaluation portant, notamment, sur les résultats professionnels. Cette évaluation comporte un entretien d'évaluation obligatoire qui donne lieu à un compte rendu. Les services et les établissements vont ainsi pouvoir répertorier les compétences présentes et les compétences attendues. Ce dispositif devrait donc contribuer à la professionnalisation des métiers et à l'optimisation de l'utilisation des compétences.

– *Les personnels de bibliothèques*

Deux réformes concernent les corps des personnels de bibliothèques :

– la refonte des statuts des fonctionnaires de catégorie C, avec la fusion des grades situés en échelles 2 et 3 du corps des magasiniers spécialisés, prévue par les décrets n° 2005-1228 et 2005-1229 du 29 septembre 2005 ;

– la modernisation des procédures d'évaluation, qui portent dorénavant sur les résultats professionnels et l'instauration d'un entretien d'évaluation obligatoire.

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.

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. 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.

II.– L'EFFORT BUDGETAIRE EN FAVEUR DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE SUPPOSE UNE DYNAMISATION 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 (7.600 millions d'euros) 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 1.200 millions d'euros, qui concernent le désamiantage et la mise sécurité du campus de Jussieu (681 millions d'euros), la mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur et des résidences universitaires (411 millions d'euros), 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 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 améliorée.

A.— LES FAIBLESSES DE LA GESTION 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.

1.— Une connaissance imparfaite de l'état du patrimoine universitaire

Ni le ministère, ni les universités 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.

Le constat de la mauvaise connaissance de l'état du patrimoine universitaire a 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. La mission soulignait, d'une part, que seules 14,3 % des universités étudiées connaissaient la valeur de leur patrimoine immobilier et, d'autre part, que la consistance, l'état d'entretien et l'utilisation du patrimoine des universités étaient « *aussi disparates que méconnus par la tutelle* ». Elle précisait qu'« *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, jusqu'à l'année dernière, les seuls éléments à la disposition du ministère reposaient sur les informations fournies par les universités dans le cadre de la négociation des contrats quadriennaux. Or, ces informations étaient purement déclaratives et ne faisaient l'objet d'aucun contrôle, alors qu'elles conditionnaient le niveau de l'enveloppe de crédits alloués par le ministère.

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

Aussi, le ministère a-t-il modifié les modalités de son enquête sur deux points. Tout d'abord, les recteurs d'académie doivent procéder à une analyse préalable et à la validation des informations qui leur sont communiquées par les chefs d'établissement. Ensuite, les surfaces des composantes des établissements sont détaillées afin de mieux appréhender, notamment, les situations juridiques des locaux des sites délocalisés. Une typologie des espaces non bâtis et aménagés a par ailleurs été élaborée, fournissant des données complètes sur ces espaces importants dans les campus universitaires, dont on ne disposait auparavant que de manière lacunaire et indifférenciée.

Ainsi, au 31 décembre 2004, la surface hors œuvre nette de l'ensemble des établissements s'élevait à 18,13 millions de mètres carrés et le foncier non bâti à 4.918 hectares. Cette enquête distingue les superficies des locaux dont les établissements assument les charges du propriétaire, soit 90 % du total, de celles des locaux dont les charges du propriétaire sont assumées par des personnes privées ou des collectivités territoriales.

En revanche, l'enquête ne propose pas d'analyse de la nature des activités exercées dans les locaux d'enseignement supérieur et ne permet pas de disposer d'informations sur les surfaces dévolues à l'administration des établissements d'enseignement supérieur ou au logement.

Par ailleurs, l'enquête annuelle lancée par l'administration centrale auprès des établissements d'enseignement supérieur ne porte que sur les biens immobiliers utilisés par ces derniers pour les besoins du service public de l'enseignement supérieur. Le ministère ne possède donc pas de données sur le domaine privé des universités, c'est-à-dire les biens immobiliers appartenant en pleine propriété aux établissements publics et non affectés au service public de l'enseignement supérieur. Il estime toutefois que la part des biens propres des universités est très faible, de l'ordre de 1 % de la surface recensée au 31 décembre 2004.

2.– Une gestion critiquable

Comme l'année dernière, votre Rapporteur spécial dénonce « 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.

Avant de se lancer dans de nouvelles constructions, les établissements d'enseignement supérieur devraient également mener une réflexion plus poussée sur la gestion des emplois du temps en ayant une connaissance précise des taux d'occupation des locaux. En effet, un manque de salles peut parfois être compensé par une meilleure organisation des emplois du temps.

Alors que l'entretien des bâtiments apparaît comme un principe élémentaire de bonne gestion, la maintenance de l'immobilier universitaire n'a, jusqu'à présent, pas présenté de caractère prioritaire, tant pour la tutelle que pour les universités. Ainsi que le soulignait la mission d'expertise confiée en 2003 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 sur la gestion immobilière et financière des universités, « *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.

Le constat dressé par votre Rapporteur spécial l'année dernière conserve toute son actualité. 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 recherche 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. Les établissements doivent avoir une meilleure connaissance du patrimoine immobilier

existant et pouvoir en apprécier les aspects quantitatifs (nombre d'implantations et surfaces bâties et non bâties) et qualitatifs (état du bâti et situation des bâtiments au regard des réglementations de sécurité). Ils doivent également développer des outils et des systèmes d'information permettant d'assurer le pilotage de la politique immobilière. Il est notamment souhaitable qu'ils se dotent de plans numérisés de leur parc immobilier, de bases de données à fonctionnalités multiples (utilisation des locaux, état et ancienneté des bâtiments, interventions de maintenance réalisées et à prévoir, etc.), de systèmes de gestion centralisée des bâtiments ainsi que d'applications de gestion relatives à l'utilisation des locaux.

Afin d'encourager les établissements d'enseignement supérieur à mieux connaître leur patrimoine, le ministère a mis en place, cette année, un dispositif consolidé d'évaluation annuelle des surfaces, qui doit permettre de dresser un inventaire du patrimoine immobilier. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, qui prévoit une modification des règles de la comptabilité publique nécessitant une évaluation et une valorisation des immobilisations des établissements d'enseignement supérieur. Ceux-ci sont notamment invités à ventiler les surfaces de chaque bâtiment entre leurs fonctions d'usage. Les informations recueillies devraient permettre aux établissements d'avoir une vision plus qualitative de leur patrimoine et d'enrichir leurs schémas directeurs immobiliers.

En outre, dans le cadre de la négociation des nouvelles vagues de contrats liant l'État et les établissements, le ministère entend mettre l'accent sur la nécessité, pour chaque établissement, d'avoir une connaissance plus approfondie de son patrimoine immobilier et d'en maîtriser davantage la gestion. Dans cette perspective, il leur sera demandé d'élaborer un schéma directeur de gestion du patrimoine immobilier, qui constituera un diagnostic de l'état du patrimoine, de son utilisation et de ses insuffisances au regard de la politique de formation et de recherche conduite par l'établissement. Ce document donnera en outre à l'établissement une vision prospective des opérations à entreprendre pour améliorer la qualité de ses locaux ainsi que leur adéquation aux besoins pédagogiques et scientifiques. Les schémas s'inscriront parfaitement dans la logique de la loi organique, puisqu'ils comporteront des objectifs et des indicateurs, et devraient conduire à une autoévaluation. S'agissant plus particulièrement du pilotage de la gestion immobilière par les établissements d'enseignement supérieur, le ministère invitera les établissements à se doter d'outils autoévaluation ou, à défaut, à compléter un indicateur de mesure de satisfaction tenant compte de l'organisation des services chargés de la gestion du patrimoine, de l'existence d'un schéma directeur ainsi que de l'utilisation d'applications informatiques de gestion immobilière.

Enfin, l'élaboration des schémas directeurs sera prise en compte lors des négociations du futur exercice de contractualisation entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Dans une démarche de saine gestion et contrairement aux pratiques constatées jusqu'à présent, le ministère s'est engagé à donner la priorité à la mise aux normes, à la réhabilitation et à la restructuration du

parc immobilier existant plutôt qu'à la réalisation des constructions neuves qui ne seraient pas dûment justifiées.

Votre Rapporteur spécial se félicite de cette démarche. Toutefois, il tient à souligner le fait que le lien entre le développement d'une véritable gestion du patrimoine immobilier et l'allocation des moyens dans le cadre des futurs contrats d'objectifs doit être accentué. En effet, l'incitation à une meilleure gestion du patrimoine immobilier par les établissements d'enseignement supérieur doit être forte.

B.- LE PLAN « UNIVERSITÉ DU 3^{EME} MILLÉNAIRE » : UN RATTRAPAGE INDISPENSABLE

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, dans la partie relative au programme « Vie étudiante ».

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 du faible montant des crédits de paiement ouverts jusqu'en 2004, le présent projet de budget prévoit un effort significatif en faveur des crédits de paiement.

1.- Les difficultés de l'État à respecter ses engagements

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

a) La gestion des autorisations de programme

La baisse des ouvertures d'autorisations d'engagement, engagée en 2005, se poursuit. Le montant des autorisations d'engagement relatives aux volets enseignement supérieur et recherche des CPER diminue de 51,2 millions d'euros pour s'établir à 146,8 millions d'euros dans le projet de budget. 89 % des autorisations d'engagement prévues dans le cadre des CPER auront ainsi été ouvertes entre 2000 et 2006. Compte tenu des annulations intervenues en 2002 et 2003, 1.685,15 millions d'euros ont été ouverts en autorisations de programme au titre des lois de finances entre 2000 et 2005.

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	LFI 2005	PLF 2006
Investissements exécutés par l'État (titre V)	106,71	125,46	199,08	183,87	106,13	77,15	59,40
Subventions d'investissement (titre VI)	195,90	188,12	164,57	179,58	147,76	120,89	87,40
TOTAL	302,61	313,58	363,65	363,45	253,89	198,04	146,80

Source : bleus budgétaires.

Certes, la baisse du montant des autorisations d'engagement 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 d'engagement prévues pour 2006 conjuguée au maintien du gel de 109 millions d'euros révèlent les difficultés de gestion rencontrées par l'État qui semble réguler la mise en place des autorisations d'engagement face à l'insuffisance des crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations de programme déjà ouvertes. Signe des difficultés rencontrées, il demeurera un solde de 243,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement à ouvrir après 2006, alors que, en théorie, les contrats de plan devaient arriver à échéance en 2006.

Compte tenu des différents mouvements de gestion intervenus, les autorisations de programme finalement déléguées ont évolué de la manière suivante.

ÉVOLUTION DES CREDITS D'INVESTISSEMENT

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Autorisations de programme déléguées	292,2	305,1	325,0	239,8	150,0	160,2

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Par comparaison avec les autres départements ministériels, la programmation financière des contrats de plan est exécutée de manière plutôt satisfaisante dans l'enseignement supérieur. Il n'en demeure pas moins que l'année 2005 marque une poursuite du ralentissement dans l'exécution des CPER, puisque 67,1 % des autorisations de programme auront été déléguées à l'issue de la sixième année d'exécution et que la mise en œuvre des contrats de plan accuse un retard d'un an et demi, ainsi que l'ont indiqué les représentants de la Conférence des présidents d'universités à votre Rapporteur spécial.

Alors que les premières années ont été avant tout consacrées au lancement des projets, l'année 2006 correspond à une phase de montée en puissance des chantiers. Toutefois, force est de constater la diversité de l'avancement des opérations. L'exemple de Paris est, à cet égard, riche d'enseignement.

Le taux élevé de délégation pour le contrat de plan relatif à Paris (85,87 % au 20 octobre 2005) s'explique par l'importance du chantier relatif à l'implantation de Paris VII sur la ZAC Rive gauche et recouvre en réalité des situations très contrastées.

Certains chantiers sont achevés, comme le regroupement de l'Institut des sciences sociales du travail sur le site de Bourg la Reine (Paris I) et la rénovation du site Malesherbes de Paris IV, de la bibliothèque de l'Institut d'études politiques de Paris et de l'amphithéâtre du site du boulevard de l'hôpital de l'École nationale supérieure. D'autres devraient être livrés entre 2006 et 2008, comme le pôle universitaire de la ZAC Rive Gauche et la bibliothèque Sainte-Barbe. Certains font seulement l'objet d'études ou leur programmation est en cours d'achèvement. Il s'agit de la rénovation du centre Mendès France de Paris I et du site d'Assas de Paris II, la restructuration du site de Clignancourt de Paris IV, la rénovation de l'INALCO et de la bibliothèque inter-universitaire du pôle langues et civilisations, de l'Institut de physique du globe de Paris et l'extension de l'UFR STAPS de Paris V.

Certains chantiers, enfin, devraient voir leur livraison repoussée au terme du CPER, voire reportée sur le prochain exercice de contractualisation parce que les études préalables ne sont pas encore achevées, ou parce que les chantiers dépendent d'opérations tiroirs ou encore, tout simplement, en raison de l'insuffisance des crédits ouverts en lois de finances. Les chantiers concernés sont les suivants : Paris III (site Poliveau), Paris V (site des Saints Pères), Paris IX (pôle Dauphine-entreprises) et la Cité internationale.

Parmi les opérations universitaires en cours, la priorité est accordée, cette année encore, à l'achèvement du pôle universitaire de la ZAC Paris Rive Gauche, afin de répondre à un double objectif : permettre la «refondation» de l'université Paris VII – Denis Diderot, et y installer le plus rapidement possible les étudiants, les enseignants-chercheurs et les personnels afin de pouvoir poursuivre les travaux de désamiantage et de mise en sécurité sur le site de Jussieu.

Compte tenu des difficultés de l'État et des retards affectant les opérations liées aux contrats de plan, votre Rapporteur spécial estime que les partenariats public-privé offrent une solution intéressante. Deux partenariats public-privé devraient notamment concerner la rénovation des universités de Paris IX et de Strasbourg I. Il conviendrait de développer davantage ce type d'opérations.

b) La gestion des crédits de paiement

Comme en 2005, les crédits de paiement destinés à honorer les engagements de l'État en matière de contrats de plan sont en forte augmentation. En effet, ils progressent de 59,7 %, après deux hausses consécutives, de 48 % en 2005 et de près de 50 % en 2004. Ils s'élèvent donc à 268,9 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, 2006 devant être une année de montée en puissance des travaux pour de nombreux projets. En effet, le plan U3M s'est caractérisé jusqu'en 2004 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, depuis 2002, des actions pour améliorer la délégation des crédits de construction. Les délais de préparation de la programmation des crédits de construction ont également été réduits. L'objectif d'un allègement et d'une déconcentration du système d'expertise a aussi été poursuivi. 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 demeure 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 depuis 2003 est plutôt inquiétante. En effet, la diminution des reports et l'augmentation des taux de consommation ont résulté de la montée en puissance des opérations mais également des mesures de régulation budgétaire.

Alors que les opérations inscrites dans les CPER entraînent dans une phase décisive de réalisation, les recteurs d'académie ont reçu pour consigne en 2004 de ralentir, chaque fois que possible, le rythme des chantiers, voire de reporter leur lancement, afin de limiter les besoins en crédits de paiement. L'année dernière, au moins un tiers des universités, qui avaient déjà engagé des travaux sur la base des autorisations de programme, ont été donc 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 alors procédé au « dégel » de 60 millions d'euros de crédits de paiement en juillet et 42 millions d'euros ont dû être ouverts en septembre par décret d'avance.

Cette gestion des crédits par à-coups est d'autant moins acceptable que les crédits de paiement versés demeurent largement insuffisants au regard des besoins à couvrir.

L'inscription de 268,9 millions d'euros dans le projet de budget devrait remédier en partie aux retards constatés sur l'exécution des contrats de plan, à condition que ces crédits de paiement 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.

Enfin, votre Rapporteur spécial se félicite que le ministère se soit doté d'une application informatique de suivi des opérations immobilières inscrites dans les contrats de plan, mais regrette le caractère quelque peu tardif de cette initiative. Cette application, dénommée BABEL et conçue comme une base de données partagées entre l'administration centrale et les rectorats devrait constituer la première étape de la mise en place d'un système d'information sur le patrimoine immobilier. Elle assure le recensement des opérations (au nombre de 1.289), en donne une description et permet de suivre la mise en place des crédits. Les recteurs ont été sensibilisés à la nécessité de l'implication des services déconcentrés dans son utilisation. La négociation de la programmation des constructions universitaires et de premier équipement au-delà de 2006 dépendra de la qualité des données contenues dans l'application. Par ailleurs, la Direction de l'enseignement supérieur participe à la réflexion lancée sur les outils à mettre en place pour améliorer le suivi financier interministériel de la prochaine vague de contrats de plan. Il s'agit notamment d'assurer l'articulation de son propre système d'information avec le futur outil de suivi interministériel.

2.- L'effort en faveur des bibliothèques

Le plan U3M vise à améliorer le service rendu dans les bibliothèques universitaires, ce qui suppose notamment la mise à disposition des étudiants d'un plus grand nombre de places en bibliothèques. 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'Ile-de-France, ce qui permettra de construire, réaménager et équiper près de 300.000 m² supplémentaires.

En 2004, 21.000 m² de surfaces nouvelles ont été mis en service et 20.000 m² restructurés. En 2005, 28.000 m² supplémentaires ont été ouverts, correspondant à neuf opérations dont les plus importantes ont concerné la bibliothèque de l'Université de Versailles-Saint-Quentin (7.800 m²), la bibliothèque de 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) et 4.000 m² ont été réhabilités.

En 2006, 16 chantiers représentant une surface totale de 55.000 m², devraient être menés à bien et 12.000 m² devraient être réhabilités. Les principales opérations concernent l'aménagement du bâtiment des Grands Moulins sur la ZAC Paris Rive gauche pour y abriter la bibliothèque de l'Université de Paris VII, la construction de la bibliothèque droit et lettres de l'Université de Reims et de celle relative à l'Université du Havre. La préparation de plusieurs grands projets sera poursuivie :

- la constitution de la bibliothèque de l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) ;

- la bibliothèque Sainte Barbe, dont l'ouverture est prévue en 2008 ;

- la bibliothèque universitaire des langues et civilisations, dont l'ouverture est prévue en 2009, qui réunira les fonds en langues rares de neuf établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

3 à 3,5 millions d'euros devraient être consacrés aux travaux en 2006.

Ces surfaces nouvelles s'ajouteront aux 964.000 m² en service au 31 décembre 2004.

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 (33 %). Enfin, la vétusté et la mauvaise fonctionnalité de nombreux locaux sont à déplorer, en particulier à Paris et à Strasbourg, où certains bâtiments présentent des défaillances en termes de sécurité.

Au total, les besoins sont évalués à 900.000 m², dont 400.000 à réhabiliter 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.

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	2005
Construction (chapitres 56-10 et 66-73)	23,61	39,23	8,02	11,35	18,22	n.c.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les éléments de programmation pour 2006 n'étant pas encore disponibles, il n'est pas possible d'apprécier la répartition des crédits d'investissement en faveur des bibliothèques.

3.- L'attention portée à la recherche universitaire

Un effort particulier est réalisé en faveur de la recherche dans les contrats de plan État-région. 12 % des crédits inscrits dans les CPER au titre de l'enseignement supérieur sont réservés aux constructions en faveur de la recherche universitaire. Entre 2000 et 2005, l'État a consacré 105 millions d'euros à des équipements scientifiques destinés à la recherche universitaire dans le cadre des CPER.

Ont également été encouragés le renforcement et la création de pôles de compétences et de réseaux d'équipement structurants, comme les génopôles, les instituts fédératifs de recherche (94 en 2004) ou les maisons des sciences de l'homme (22 en 2004).

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. Faisant suite à une hausse de 6,4 % en crédits de paiement (360 millions d'euros) et de 4,9 % en autorisations de programme (365 millions d'euros) en 2005, un supplément de 14,85 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 20 millions d'euros en crédits de paiement est prévu en 2006. Les autorisations d'engagement supplémentaires prévues se répartiraient de la façon suivante : 9 millions d'euros dans le cadre du renouvellement des contrats quadriennaux et 5,85 millions d'euros au titre des infrastructures nouvelles et de la remise à niveau d'infrastructures.

Les moyens supplémentaires seront consacrés au financement des équipes et projets de recherche des établissements d'Ile-de-France et du Nord-Pas-de-Calais, qui font partie de la nouvelle vague contractuelle.

Enfin, les laboratoires se voient également dotés de crédits de maintenance, dont on ne connaît pas encore le montant exact, car la répartition n'est pas encore arrêtée. En 2004 et en 2005, ces crédits se sont élevés à 19,82 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement.

C.— LES OPERATIONS FINANCÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT : UN INTERET INSUFFISANT ACCORDE A LA SECURITE ET A LA MAINTENANCE

Les opérations financées exclusivement par l'État concernent le chantier de désamiantage du campus de Jussieu, les opérations de maintenance et de mise en sécurité des bâtiments et des grands travaux. Au-delà du cas particulier du chantier du campus de Jussieu, les travaux liés à la mise en sécurité et à la maintenance ont fait, pendant trop longtemps, l'objet d'un désintérêt, dont les conséquences se font aujourd'hui sentir de manière aiguë.

1.— Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu

Alors que le plan de désamiantage initial du 4 décembre 1996 fixait un objectif de réalisation de l'opération de désamiantage du campus de Jussieu en trois ans, les travaux ne sont toujours pas achevés en 2005. Les objectifs fixés par le plan d'accélération du chantier arrêté en novembre 2001, à savoir la libération de la totalité des locaux amiantés en 2006 et le désamiantage et la rénovation de tous les bâtiments d'ici 2009, ne pourront vraisemblablement pas non plus être atteints.

Plusieurs explications sont à l'origine de ces retards. Les différents rapports rendus cette année sur le sujet par la Cour des comptes, la mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et du Conseil général des Ponts et Chaussées et par la mission dirigée par M. Jacques Pantaloni ont ainsi souligné la grande complexité de l'opération, soumise à de nombreuses contraintes. Cette complexité, qui n'a pu être surmontée faute de véritable programmation d'ensemble, a conduit à une accumulation de retards ainsi qu'à une réévaluation constante des coûts.

Votre Rapporteur spécial souhaite que toutes les leçons des errements antérieurs soient tirées pour la poursuite du chantier et, surtout, pour la mise en œuvre du chantier de désamiantage de Censier.

a) L'état d'avancement du chantier

Aujourd'hui, les deux tiers du campus sont désamiantés. Les opérations concernant le secteur 1 (ancien secteur des théoriciens), qui comprend huit barres, se sont achevées en octobre 2003. L'opération portant sur l'ensemble du secteur ouest (secteurs 2, 3 et 4) est en cours : treize barres sur dix-huit ainsi que la tour centrale ont été désamiantées. Les études techniques relatives à la rénovation de ce secteur sont encore 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 ses impacts négatifs sur la vie universitaire. Les solutions de relogement temporaire ou définitif conditionnent fortement donc le rythme de l'opération. L'atteinte des objectifs fixés en 2001 supposait en particulier que les personnels et étudiants de Jussieu soient relogés au plus tard en 2006 dans d'autres locaux.

C'est la raison pour laquelle a été décidée, fin 2001, la prise à bail de nouveaux locaux tiroirs, comme l'ancien hôpital Boucicaut (18.000 m² SHON) et un bâtiment à Ivry sur Seine (14.000 m² SHON), ce qui a permis de libérer la majeure partie du secteur ouest du campus en 2003 et 2004. La livraison, sur le campus de Jussieu, d'un bâtiment de 16.000 m² SHON destiné à la pédagogie devrait intervenir en avril 2006. Par ailleurs, il a fallu louer 1.500 m², rue du Château des rentiers pour l'université Paris VII.

Aujourd'hui, l'avancement du chantier de désamiantage de Jussieu se heurte à deux difficultés.

Le premier obstacle concerne le secteur est, dont la mise en chantier est subordonnée à l'implantation de l'université Paris VII sur la ZAC Paris Rive Gauche et au relogement des laboratoires de chimie de Paris VI. La seconde difficulté porte sur les barres occupées par l'Institut de Physique du Globe de Paris, dont la mise en chantier est conditionnée par la livraison de l'opération programmée sur l'îlot Cuvier, elle-même subordonnée au départ des entités occupant actuellement ce site, notamment le laboratoire de chimie de Paris VII, dont le transfert n'a pas été programmé dans les projets relatifs à la ZAC Paris Rive Gauche. La question de l'implantation d'une partie de Paris III sur le site de Jussieu est également posée.

Pour accélérer la libération de ces deux zones, l'établissement public du campus de Jussieu a souligné la nécessité de modifier les programmes de construction des bâtiments construits pour Paris VII sur la ZAC Paris Rive Gauche, d'accélérer les livraisons correspondantes ainsi que le relogement des laboratoires de chimie de Paris VI à Ivry. Si ces conditions étaient remplies, le départ des occupants des barres amiantées du gril pourrait être effectif dans le courant de l'année 2008.

La date du 1^{er} janvier 2008 ne pouvant être respectée, il convient d'ores et déjà d'envisager la seconde dérogation du délai réservée aux seules opérations complexes, laquelle dérogation devra permettre de couvrir le maintien des derniers occupants durant l'année 2008, ainsi que le temps nécessaire pour la réalisation des travaux de désamiantage.

À la suite des rapports remis par la mission conjointe de l'Inspection générale des finances, de l'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et du Conseil général des Ponts et Chaussées sur le désamiantage du campus de Jussieu et son articulation avec l'implantation de l'université Paris VII sur la ZAC Tolbiac et par la mission d'expertise scientifique chargée d'analyser la cohérence des projets de réimplantation des trois universités de Paris VI, Paris VII et Paris III, l'établissement public du campus de Jussieu a proposé un nouveau scénario prévoyant le départ des derniers occupants des barres amiantées du gril dans le courant de l'année 2008 et la livraison des dernières barres rénovées début 2012.

Le plan d'accélération des chantiers de Jussieu, décidé en novembre 2001, a nécessité l'attribution de crédits supplémentaires d'un montant de 91,47 millions d'euros pour les opérations de relogement. Le budget total des opérations de désamiantage et de mise en sécurité de Jussieu est passé de 590 millions d'euros à 704,6 millions d'euros en 2001. Le détail des financements par opération figure dans le tableau suivant.

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

(en millions d'euros)

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

Ainsi que le souligne la Cour des comptes dans son rapport public de 2004, le chantier de Jussieu se caractérise par une réévaluation constante du coût prévisionnel des travaux d'une part (l'estimation des dépenses à la fin de l'année 2002 révélait une augmentation de 40 % par rapport à l'enveloppe de 590 millions d'euros ouverts en 1998, sans tenir compte du financement des barres de Cassan, qui ne contiennent pas d'amiante) et par une hausse considérable des coûts de relogement d'autre part (le montant, porté en 2001 à 220 millions d'euros, était estimé en hausse de 36 % dès la fin de l'année 2002). Cette dérive des coûts s'explique notamment par l'absence de vision d'ensemble des chantiers à mener. Les transferts ont en outre généré des surcoûts pour les universités, qui constituent une source de contentieux avec leur tutelle et l'établissement public.

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

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

Toutefois, comme le note la Cour des comptes dans son rapport de 2004, « si la création de l'établissement public a constitué un incontestable progrès pour la conduite de l'opération, elle n'a pas permis d'assurer dans toute sa plénitude l'indispensable unité de la maîtrise d'ouvrage ». Outre le fait que certaines décisions, notamment celles relatives à la rénovation du campus, ne relèvent pas de sa compétence, l'établissement public est confronté à l'autorité des chefs d'établissement. L'absence d'une maîtrise d'ouvrage globale, le campus n'a pu bénéficier d'une programmation d'ensemble préalable, pourtant indispensable.

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 2004, 467,65 millions d'euros en autorisations de programme et 360,89 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts. Les engagements s'élevaient à 384,74 millions d'euros et les mandatements à 303,72 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 2004 était la suivante.

DESAMIANTAGE ET RENOVATION DU CAMPUS

(en millions d'euros)

Opérations	Engagements	Mandatements
1- Traitement du gril et du socle	126,23	103,22
2- Traitement de la tour centrale	5,94	3,63
3- Travaux d'accompagnement	2,86	2,82
4- Traitement des barres de Cassan	0,98	0,83
5- Déménagement	27,97	16,85
6- Réinstallations provisoires	17,33	13,13
7- Relogement	186,08	155,21
7.1 relogement sur site	128,09	
7.2 relogement hors site	57,99	
8- Dépenses communes	17,43	8,01
Total	384,81	303,72

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le budget d'opérations a été doté en 2005 de 163 millions d'euros d'autorisations de programme supplémentaires. Parmi les 131 millions d'euros de crédits de paiement prévus, 37 millions devaient être consacrés au paiement des loyers et charges, 34 millions au désamiantage et à la rénovation, 29 millions aux autres travaux, 5 millions aux études et à la maîtrise d'œuvre et 1 million 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	2005 (budget prévisionnel)
Dépenses de personnel	1,56	1,54	1,97	2,10	2,50	2,87
Dépenses de fonctionnement	0,39	0,55	0,76	0,60	0,76	0,69
Dépenses d'équipement	0,10	0,10	0,10	0,10	0,04	0,04

Source : ministère de l'Éducation nationale.

L'augmentation des dépenses de personnel entre 2000 et 2004 correspond à l'augmentation de l'activité de l'établissement public. Fin 2004, l'établissement public comptait 39 agents : 5 personnels de direction, 8 ingénieurs, 15 techniciens et 11 personnels administratifs. 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. Plus de la moitié de ces crédits est consacrée à l'externalisation de fonctions (communication, maintenance informatique, nettoyage, entretien). Les dépenses d'équipement correspondent au renouvellement d'une partie du parc informatique.

c) Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006

Le présent projet de budget prévoit 75 millions d'euros en autorisations d'engagement, portant la contribution du ministère de l'Éducation nationale à 693,95 millions d'euros depuis le début des travaux, et 66,1 millions d'euros en crédits de paiement pour poursuivre les opérations de désamiantage et de remise en sécurité du campus.

Les crédits relatifs à la construction du nouveau bâtiment de l'Institut de physique du globe de Paris (opération CPER) ont été comptabilisés dans l'enveloppe des crédits des contrats de plan État-région, car il s'agit d'une opération relevant du contrat de plan, dont la maîtrise d'ouvrage est confiée à l'établissement public du campus de Jussieu.

Les crédits inscrits dans le projet de budget sont en baisse par rapport à ceux figurant dans la loi de finances pour 2005, qui s'élevaient à 163 millions d'euros d'autorisations de programme et 131 millions d'euros de crédits de paiement. Ils devraient assurer le financement des loyers extérieurs et permettre de mener les travaux du secteur ouest, les études du secteur est, les travaux de réhabilitation de la tour centrale et des travaux d'urgence dans les barres de Cassan.

2.– La mise en sécurité et la maintenance des bâtiments universitaires

Alors qu'elles sont indispensables à la pérennisation des investissements réalisés, les opérations de maintenance ont longtemps été considérées comme secondaires, nécessitant aujourd'hui un effort de rattrapage. De même, les besoins en matière de mise en sécurité sont aujourd'hui tels que certains bâtiments sont ouverts aux étudiants alors qu'ils sont loin de répondre aux normes de sécurité, ainsi que l'ont souligné les représentants de la Conférence des présidents d'université à votre Rapporteur spécial.

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

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

Afin de recenser les travaux de sécurité restant à réaliser, les établissements d'enseignement supérieur ont élaboré des schémas directeurs de mise en sécurité. Le besoin de financement a alors été estimé à 1,37 milliard d'euros. 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. Compte tenu de l'écart entre les besoins décrits dans les schémas directeurs et le montant des crédits disponibles,

la priorité a été donnée à la sécurité, au détriment de la lutte contre le risque d'incendie.

74 millions d'euros d'autorisations de programme 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. Ont été ouverts au titre du plan de sécurité 2000-2006, 34 millions d'euros de crédits de paiement en 2004 et 58 millions d'euros en 2005.

Le plan de mise en sécurité a été complété par une enveloppe constituée par des crédits de maintenance. D'un montant de 46,44 millions d'euros, elle est destinée à financer sur six années, hors contrat quadriennal d'établissement et hors contrat de plan État-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. Elle s'est élevée à 7,62 millions d'euros en 2004 et à 5,8 millions d'euros en 2005.

Si le plan de mise en sécurité 2000-2006 a permis de faire face à de nombreuses difficultés, il s'avère être insuffisant au regard de l'ampleur des besoins. Aussi, certains établissements, qui n'ont pu bénéficier d'une enveloppe financière correspondant à leurs besoins au titre de ce plan ou dont l'état des bâtiments s'est dégradé au point de faire l'objet d'avis défavorables à la poursuite d'exploitation, ont aujourd'hui besoin d'un financement particulier.

Par conséquent, 15 millions d'euros de crédits de paiement et 43 millions d'autorisations de programme ont été ouverts en loi de finances pour 2005, en complément du plan de mise en sécurité. Il s'agissait ainsi de répondre à des situations d'extrême urgence susceptibles de provoquer la fermeture des bâtiments. Étaient notamment concernés par cette mesure le Conservatoire national des arts et métiers et l'université de Paris III.

Votre Rapporteur spécial s'interroge sur la gestion quelque peu erratique des crédits de mise en sécurité, qui ont été gelés à hauteur de 11 millions d'euros en février dernier. Signe supplémentaire de cette gestion par à-coups et de l'insuffisance des crédits consacrés à la sécurité jusqu'à présent, à laquelle la mesure exceptionnelle de 2005 n'avait répondu que de manière partielle, une enveloppe exceptionnelle de 110 millions d'euros va être répartie entre plusieurs établissements d'enseignement supérieur, leur apportant un complément de financement pour les travaux de mise en sécurité. Ces crédits devraient provenir des recettes de privatisation.

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2006, il est demandé d'ouvrir 42,9 millions d'euros de crédits de paiement pour couvrir les autorisations de programme votées en loi de finances rectificative pour 2001 dans le cadre du plan de mise en sécurité des établissements. Sont également inscrits dans le projet de budget 43 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 30,1 millions de crédits de paiement, afin de poursuivre l'effort en faveur de la sécurité. Votre Rapporteur spécial rappelle que s'ajoute à ces crédits la dotation destinée à la mise en sécurité du campus de Jussieu (75 millions d'euros en autorisations d'engagement et 66,1 millions d'euros en crédits de paiement).

Si cet effort doit être salué, il est encore loin de couvrir les besoins, estimés à près d'un milliard d'euros par les représentants de la Conférence des présidents d'université.

b) Les crédits de maintenance

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

Votre Rapporteur spécial tient à 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. 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. Exceptionnellement, des crédits peuvent également être alloués aux établissements pour le financement d'actions spécifiques, comme des travaux d'étanchéité ou le remplacement de transformateurs. Les établissements prennent en charge sur leurs ressources propres, pour un coût limité, certaines dépenses afférentes à la maintenance de leurs bâtiments.

La dotation moyenne actuelle est de 8,5 euros par mètre carré, pour un parc immobilier de l'enseignement supérieur représentant environ 18 millions de mètres carrés. Or, le coût moyen annuel reconnu par les professionnels pour assurer l'entretien des bâtiments de façon satisfaisante est nettement supérieur (18 euros par mètre carré). Le budget des établissements d'enseignement supérieur étant financé à hauteur d'un tiers sur ressources propres et de deux tiers par des dotations de l'État, l'objectif est d'atteindre une dotation moyenne correspondant aux deux tiers du coût moyen annuel reconnu par des professionnels, soit 12 euros par mètre carré.

Alors que 153,8 millions d'euros en autorisations de programme et 148,9 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts en loi de finances pour 2005, 68,03 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 148,83 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour les travaux de maintenance dans les établissements d'enseignement supérieur dans le projet de budget. Ces crédits permettront d'assurer la couverture en crédits de paiement des autorisations de programme ouvertes en 2005 et à hauteur de 81 millions d'euros et celle des autorisations d'engagement prévues en 2006.

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.

3.– Les grands travaux

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

a) La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle

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

L'établissement fait l'objet d'un plan global de restructuration, qui a pour objectifs de regrouper les activités scientifiques et de les ouvrir davantage vers l'extérieur, de réhabiliter les collections et de professionnaliser les missions d'accueil du public et de diffusion des connaissances.

Cette restructuration s'accompagne d'une profonde réorganisation, afin de promouvoir un mode de fonctionnement plus efficace. Le Muséum a ainsi mis en place sept départements et cinq 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. En particulier, un contrat a été signé entre l'État et le Muséum en juillet 2004 pour la période 2003-2008, s'appuyant sur les orientations stratégiques du projet de l'établissement. 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.

Le coût du programme de rénovation de l'établissement est estimé à 396 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 2005, le Muséum devait recevoir 15,9 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 de 46,8 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 4,68 millions d'euros en crédits de paiement dans le présent projet de loi de finances. 2,27 millions d'euros sont par ailleurs inscrits dans le contrat liant l'État et le Muséum, pour assurer son fonctionnement.

b) Le musée du Quai Branly

Ce nouveau musée, dont l'ouverture au public est prévue pour juin 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.

En 2004, la livraison du bâtiment Branly, réservé à l'administration et du bâtiment « auvent », destiné à la médiathèque, a permis le transfert du siège social sur le terrain du Quai Branly. Le chantier des collections a été achevé au mois d'octobre. En juin 2005, un troisième bâtiment a été livré, où se sont installées les équipes de direction des moyens techniques. La livraison complète de l'ensemble de l'ouvrage est prévue pour l'automne 2005, les travaux d'aménagement et d'installation du jardin devant être terminés à la fin de l'année. En janvier 2006, le musée devrait être totalement opérationnel. Il s'agira alors de procéder à l'installation des objets dans les vitrines du plateau muséographique et dans les espaces d'expositions temporaires.

Financé à parité par le ministère en charge de la culture et le ministère en charge de l'enseignement supérieur à hauteur de 235,48 millions d'euros, le programme d'investissement est arrivé à échéance cette année. Il a suivi le calendrier suivant.

ÉCHEANCIER FINANCIER DE LA CONSTRUCTION DU MUSÉE DU QUAI BRANLY

(en crédits de paiement et en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total
Ministère de la culture	2,360	3,960	14,330	37,700	22,750	12,270	24,550	117,40
Ministère de l'éducation	2,360	5,180	13,110	35,060	25,210	12,270	24,550	117,740
Total	4,720	9,140	27,440	72,760	47,780	24,540	49,100	235,480
Cumul	4,720	13,860	41,300	114,060	161,840	186,380	235,480	—

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le projet de loi de finances prévoit une augmentation importante (+ 12,89 millions d'euros) de la subvention de fonctionnement attribuée à l'établissement public, qui atteint 26,09 millions d'euros. Cette dotation traduit le passage de la vocation de constructeur à celle de musée de l'établissement public. Les effectifs actuels du musée (215 emplois) devraient passer à 228 emplois, ce qui correspondrait à l'effectif nécessaire au bon fonctionnement du musée.

Il est également prévu d'attribuer au musée un million d'euros supplémentaires en 2006 au titre des crédits d'acquisition.

III.– LES UNIVERSITES FRANÇAISES DOIVENT FAIRE PREUVE DE DAVANTAGE DE DYNAMISME

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

A.– UN OBJECTIF : 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 2006, 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 15 manifestations qu'Edufrance a organisées en 2004, notamment dans les pays asiatiques, ont concerné 426 établissements d'enseignement supérieur et touché 101.475 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 acteurs de la recherche, publique et privée, les entreprises d'une façon plus générale et les collectivités territoriales.

1.– Une organisation universitaire caractérisée par une grande dispersion et des cloisonnements forts

Le système d'enseignement supérieur et de recherche français présente comme faiblesses majeures d'être cloisonné et dispersé.

a) Des décroisonnements à dépasser

Ainsi que le rappellent Philippe Aghion et Élie Cohen dans leur rapport « *Éducation et croissance* » remis au Conseil d'analyse économique en 2004, notre système souffre d'une double coupure entre les universités et les grandes écoles d'une part, 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 passerelle.

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.

b) Une carte universitaire et une offre de formation à rationaliser

Au terme d'une dynamique forte qui a abouti, depuis 1985, à une importante densification des implantations, la géographie des universités devrait aujourd'hui se stabiliser et faire l'objet d'une réflexion approfondie compte tenu de l'inversion du mouvement démographique, de la problématique de la recherche et de l'ouverture sur l'extérieur de l'enseignement supérieur. Cette réflexion doit également porter sur la rationalisation de l'offre de formation après le baccalauréat.

Force est de constater la multiplicité des entités universitaires. En moins de cinquante ans, l'implantation universitaire, initialement présente dans seize métropoles, s'est développée sur un ensemble de 154 sites.

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 territoriales, en particulier lorsque celles-ci ne disposaient pas d'implantations universitaires.

Mais, aujourd'hui, il n'apparaît plus nécessaire de créer des implantations nouvelles. En effet, 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 ne sont pas viables, comme l'ont confirmé le Directeur de l'enseignement supérieur et les représentants du Comité national d'évaluation à votre Rapporteur spécial.

L'existence d'implantations universitaires situées en dehors des métropoles régionales amène à se poser la question de la qualité des formations dispensées et de la pérennité des sites qui n'ont pas atteint une certaine masse critique. Outre l'absence fréquente de lien avec la recherche, les antennes trop périphériques peuvent en effet créer des situations d'isolement, rendant les étudiants captifs de formations de premiers cycles ou délivrant des formations destinées à un marché de l'emploi local étroit et vite saturé.

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.

Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de revoir la politique des implantations universitaires, afin de rationaliser la carte universitaire. Ainsi que le souligne le Comité national d'évaluation dans son rapport au Président de la République de 2005 « *Nouveaux espaces pour l'université* », « *dans les villes moyennes, le temps devrait être moins à la création de nouveaux établissements qu'au renforcement de ce qui existe* ». Aujourd'hui, il convient de consolider les

implantations existantes et de s'interroger sur la pertinence de certaines substitutions. En effet, certaines antennes, non viables, pourraient être supprimées tandis que d'autres pourraient être ouvertes en nombre limité à la condition que leur intérêt pour les étudiants et le tissu économique soit véritablement prouvé. L'absence de création d'antennes universitaires et la limitation des créations de nouveaux départements d'IUT sur des sites existants à une ou deux en 2006 iraient dans le bon sens, alors que M. Jean-Marc Monteil, Directeur de l'enseignement supérieur, a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'il était déjà saisi d'une quinzaine de demandes.

Cette démarche doit s'accompagner d'une réflexion plus globale sur la cohérence de l'offre de formations supérieures. Ainsi que l'ont souligné M. Michel Levasseur, Président du Comité national d'évaluation, et M. Jean-Loup Jolivet, Délégué général, une concurrence forte existe aujourd'hui entre les antennes universitaires, les formations de type BTS et STS, les classes préparatoires et les départements d'IUT au niveau local, alors qu'il revient aux recteurs d'académie de jouer le rôle de coordinateur en la matière. Votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de consolider le pilotage national et régional de l'offre de formation post-bac.

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.

Compte tenu des défis auxquels est confronté le monde l'enseignement supérieur, votre Rapporteur spécial est convaincu de l'intérêt 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 en effet 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.

Il apparaît donc nécessaire de promouvoir une optimisation des sites existants et de développer la coopération inter-universitaire.

En particulier, 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. Comme le souligne le Comité national d'évaluation dans son rapport « *Nouveaux espaces pour l'université* », il convient d'encourager « *le développement de nouvelles collaborations, par exemple entre les IUT et les STS pour la mise en place par les universités de licences professionnelles ouvrant des perspectives à des publics mixtes d'étudiants* ».

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. Le projet de loi de programme pour la recherche devrait également favoriser les rapprochements, dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et des campus de recherche, puisqu'il est prévu de créer deux statuts spécifiques, celui de l'établissement public de coopération scientifique et celui de la fondation de coopération scientifique, et de mettre en place une labellisation pour inciter la collaboration avec les entreprises.

La création, en octobre 2004, du pôle de recherche et d'enseignement supérieur « Université de Bordeaux » constitue un exemple 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 a 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 a 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. Il serait souhaitable que de telles expériences se diffusent.

À cet égard, votre Rapporteur spécial se félicite que, dans le cadre des contrats conclus avec les établissements, une approche par site soit désormais privilégiée. L'accent est ainsi mis sur l'inscription du projet de l'établissement

dans une logique de site et sur sa cohérence avec les projets d'établissements localisés sur le même territoire. L'objectif est de parvenir à un développement concerté au niveau d'une même région. Des projets de développement inter-universitaires ont ainsi été soutenus dans le cadre des dernières campagnes de contractualisation à Grenoble, Aix-marseille ou encore Strasbourg.

En conclusion, 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.

2.– La participation à l'espace européen de l'enseignement supérieur

La politique d'enseignement supérieur ne peut plus se concevoir que dans un cadre européen, voire mondial. La compétitivité d'un pays dépend en effet de plus en plus de la qualité de son système d'enseignement supérieur et de recherche, de sa reconnaissance à l'étranger et de son attractivité.

La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur résulte d'une initiative intergouvernementale, initiée lors de la conférence de la Sorbonne en 1998, et poursuivie à Bologne (1999), Prague (2000), Berlin (2003) et Bergen (2005). Lancée par quatre pays (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie et France), cette politique concerne désormais 45 États. Elle a deux objectifs principaux : promouvoir la mobilité des étudiants, des enseignants et des chercheurs et accroître la lisibilité et l'attractivité de l'espace européen.

Dans cette double perspective, plusieurs axes directeurs ont été définis :

- parvenir à une architecture commune de référence pour les formations, fondée sur trois grands niveaux : licence, master et doctorat ;
- développer des formations modulaires ;
- assurer la reconnaissance mutuelle des diplômes ;
- intégrer les besoins de formation professionnelle et développer la formation tout au long de la vie ;
- développer des méthodologies de garantie de la qualité ;
- encourager l'autonomie des établissements et renforcer les liens entre les formations supérieures et la recherche.

Le système européen « licence-master-doctorat » 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. 30 crédits correspondent dans chaque pays à un semestre de formation validé 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.

À la fin de l'année, près de 98 % des établissements d'enseignement supérieur devraient avoir adopté le système LMD, plaçant la France en tête des pays européens. Cette architecture sera mise en place par toutes les universités en 2008 au plus tard et la démarche a été étendue aux grandes écoles. L'achèvement du processus devrait intervenir d'ici 2010.

L'instauration 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 ministère. 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 rapport de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche consacré à la mise en place du LMD dans les universités et remis en 2005 souligne que les objectifs liés à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur ne sont pas encore en voie d'être atteints. « *La mobilité des étudiants reste difficile et l'explosion du nombre de diplômes, en particulier des masters, associée à des intitulés de diplôme très variés, n'a pas rendu l'offre de formation plus lisible. Par ailleurs, la réflexion pédagogique est souvent passée au second plan. [...] L'évaluation des formations associant les étudiants est à peine esquissée et se heurte à la réticence de certains enseignants* ».

Votre Rapporteur spécial insiste sur l'importance que revêt la mise en place de l'espace européen de l'enseignement supérieur. Au-delà de l'adoption du LMD, qui constitue un puissant levier de transformation, l'enjeu est de renforcer la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur et d'harmoniser les systèmes d'évaluation.

B.– UN IMPERATIF : LA MODERNISATION DE LA GESTION DES UNIVERSITÉS

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. Le renforcement de la gouvernance et l'amélioration de l'évaluation devraient favoriser une meilleure gestion des universités.

1.– Gestion et gouvernance des universités

Les défaillances de la gestion financière, budgétaire et comptable des universités témoignent des carences de la gouvernance de ces établissements. Elles exigent l'enrichissement de la qualité des comptes, le développement d'une politique de contrôle de gestion, l'amélioration de la gouvernance et le renforcement de l'évaluation.

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.

Aussi, les situations financières des établissements d'enseignement supérieur laissent apparaître des fonds de roulement comptables (1.117 millions d'euros) sans rapport avec la réalité financière. En effet, au-delà des conséquences liées à l'absence de mandatement en cours d'exercice de certains engagements, les réserves des établissements résultent pour une grande part de la mise en place tardive de la politique d'amortissement préconisée par les dispositions financières de l'instruction comptable M°9-3 et de l'absence de constitution de provisions lors de la réalisation de plans pluriannuels d'investissement ⁽¹⁾.

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 développer 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 par des irrégularités, notamment au regard de la disponibilité des crédits.

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. Conscient de ces faiblesses, le ministère s'est engagé dans un processus de renforcement du contrôle de la situation financière des établissements, portant notamment sur l'évolution des fonds de roulement et les dépenses de personnels. 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.

Par ailleurs, votre Rapporteur tient à souligner qu'il ressort des différentes auditions qu'il a menées que les universités où des problèmes de gestion ont éclaté au grand jour sont souvent caractérisées par un défaut de gouvernance. D'une manière plus générale se posent la question de l'articulation des rôles entre présidents d'université et secrétaires généraux et celle du niveau de compétences

(1) C'est sur ces réserves que les établissements sont encouragés à prélever les sommes nécessaires au renouvellement de leurs équipements, à l'accompagnement des plans de mise en sécurité, à la participation aux contrats de plan, voire à l'anticipation de certaines opérations immobilières planifiées par le ministère. L'examen des exercices 2001 à 2003 traduit bien cette démarche puisque les fonds de roulement comptables exprimés en jours de dépenses de fonctionnement baissent régulièrement (233 jours en 2001 contre 204 en 2003).

et de formation de certains personnels administratifs. Ainsi, tant les représentants de la CPU et du Comité national d'évaluation que le Directeur de l'enseignement supérieur ont souligné le déficit d'emplois de catégorie A parmi les personnels gestionnaires.

b) L'enrichissement de la qualité des comptes et le développement du 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 constitue en effet 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. Un plan d'action a été mis en œuvre dès la fin de l'année 2004, portant sur les 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) L'amélioration de la gouvernance des universités

Les interlocuteurs de votre Rapporteur spécial sont unanimes : il faut renforcer la gouvernance des universités et améliorer la formation des personnels administratifs.

La gouvernance de l'université est assurée par le président d'université. Il est assisté d'un bureau élu sur sa proposition, des vice-présidents du conseil d'administration, du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire et de vice-présidents chargés de fonctions plus spécialisées comme les relations internationales ou les relations avec les étudiants. Comme l'ont souligné les représentants du Comité national d'évaluation à votre Rapporteur spécial, certains présidents n'ont pas encore pleinement assis leur autorité vis-à-vis des dirigeants des composantes de l'université et certaines universités ne se sont pas encore dotées de véritable équipe présidentielle.

Or, la mission du président de l'université et de son équipe, qui a pour objet de définir une stratégie pour l'établissement et d'obtenir l'approbation ou la coopération des conseils statutaires, suppose que soient constituées des équipes fortement structurées, compétentes et aptes à assurer au niveau de l'université une légitimité propre à dépasser les individualismes des composantes. La fonction présidentielle, qui s'impose de plus en plus comme une véritable fonction de décision, doit donc être davantage affirmée. Le président, qui apparaît comme l'exécutif de l'université, doit également être reconnu dans ses fonctions d'animation.

La procédure budgétaire, telle qu'elle a été redéfinie dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique, devrait contribuer à réaffirmer le rôle prépondérant du président d'université, ordonnateur principal, et du conseil d'administration, qui peut créer par délibération des centres de responsabilité constituant le niveau de gestion de l'université. Le budget par nature doit notamment être complété par un budget de gestion, traduction politique du budget de l'établissement.

La négociation du contrat pluriannuel et son suivi constituent également des occasions d'affermir le rôle du président. Si les délégations consenties par le président témoignent, dans leur contenu et dans leur étendue, des choix de gestion de l'université, le développement de la politique contractuelle entre l'État et ces établissements tend en effet à renforcer la cohésion de l'établissement autour de son président.

Parallèlement, les équipes administratives doivent être renforcées. En particulier, il pourrait être intéressant de favoriser une plus grande mobilité des administrateurs civils vers les universités. Le statut des secrétaires généraux mériterait en particulier d'être amélioré, afin de le rendre plus attractif. Par ailleurs, il faudrait éviter que, comme c'est pourtant le cas dans certains

établissements, la même personne exerce les fonctions de directeur des services financiers et d'agent comptable.

L'affermissement de la gouvernance et l'accroissement des moyens de gestion des universités apparaissent d'autant plus nécessaires que l'on se place dans la perspective d'une plus grande autonomie des universités. À cet égard, votre Rapporteur spécial estime souhaitable d'engager des expérimentations avec des universités volontaires pour accroître leur autonomie de gestion, à condition que leurs moyens soient renforcés.

d) Le renforcement de l'évaluation

D'éventuelles avancées vers une plus grande responsabilité des universités en matière de gestion supposent un renforcement de la gouvernance ainsi qu'un développement quantitatif et qualitatif de l'évaluation, interne et externe, des établissements. Celle-ci constitue en effet un support incontournable pour la reconnaissance mutuelle des établissements, en particulier au niveau international, ainsi qu'un moyen pour les universités de mieux connaître leurs besoins, de définir plus précisément leurs priorités et d'améliorer leur gestion.

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. 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 Comité national d'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. Votre Rapporteur spécial tient à souligner la qualité du travail réalisé par le Comité national d'évaluation mais regrette que le délai moyen séparant les évaluations d'un même établissement s'élève à huit ans. Il n'est pas admissible

que certaines universités, comme l'université de Corse Pascal Paoli, n'aient pas fait l'objet d'une évaluation depuis plus de dix ans.

Malgré ce dispositif, l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur n'est pas pleinement satisfaisante. En effet, comme le note la Cour des comptes dans son rapport sur la gestion du système éducatif de 2003, « *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. Les établissements doivent donc 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.

Conscient du défi que représente la mise en œuvre de la loi organique, le Directeur de l'enseignement supérieur a diffusé, le 20 juin dernier, une circulaire qui fixe les modalités des prochaines campagnes de contractualisation en mettant l'accent sur la sensibilisation des acteurs à la nécessité de s'approprier la logique de performance et d'en tirer les conséquences en termes d'organisation interne, de gouvernance et d'évaluation.

En particulier, la circulaire fait du renforcement de l'autoévaluation une priorité pour les établissements, qui doivent développer cette pratique et l'étendre à l'ensemble de leurs domaines d'activités. La discussion contractuelle sera ainsi l'occasion de mesurer le degré d'implication de chaque établissement dans cette démarche, à travers un indicateur spécifique. Cet indicateur permettra de rendre compte au Parlement de la généralisation progressive de cette pratique. Dans le cadre de l'autoévaluation, les établissements seront conduits à se doter d'outils appropriés, indicateurs d'activités, de résultat et d'analyse des coûts notamment.

Ces indicateurs devraient, en outre, permettre d'évaluer la participation de chaque établissement à la réalisation des objectifs nationaux et contribuer à apporter une réponse à la difficulté de concilier les exigences d'une politique publique définie au niveau national et le respect de l'autonomie des établissements. Cette démarche ne peut cependant trouver son plein aboutissement que sur le moyen terme, compte tenu de l'échelonnement du renouvellement des contrats et de la diversité des établissements.

La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances incite donc les établissements et le ministère à inscrire la démarche contractuelle dans une véritable logique d'évaluation et de prospective. Il serait souhaitable de compléter cette démarche par la généralisation de 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.

Par ailleurs, le projet de loi de programme pour la recherche prévoit la création d'une agence de l'évaluation, en charge de l'évaluation des activités de recherche conduites par tous les établissements publics, quel que soit leur statut, et par leurs unités de recherche. La création de cette agence, qui obéit aux principes essentiels d'indépendance, de systématicité de l'évaluation, de transparence et de suivi, devrait permettre d'avoir une vision d'ensemble du dispositif et d'éviter la multiplication des structures. Il importe en effet de clarifier le paysage de l'évaluation, caractérisé par la multiplicité des intervenants. Ainsi, la Cour des comptes relève, dans son rapport d'octobre 2005 consacré à la gestion de la recherche dans les universités, qu'une dizaine d'instances nationales sont chargées de l'évaluation de la recherche à l'université. La création de cette agence devrait en outre permettre de mieux participer à la démarche d'harmonisation des systèmes d'évaluation au niveau de l'espace européen de l'enseignement supérieur.

Toutefois, il convient de s'interroger sur la définition exacte des missions de la future agence. En effet, actuellement, il est prévu que cette agence soit composée de trois sections, respectivement en charge des établissements et des grands programmes, des unités et des personnes. Qu'advient-il exactement de l'évaluation de l'enseignement supérieur ?

2.— Les moyens financiers des universités

Selon les données fournies par le ministère, les ressources propres des universités représentent 35 % 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 (6 %), les travaux et études (5 %) et les contrats de recherche (5 %). 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, mais on ne dispose actuellement pas de bilan. Les collectivités locales et l'Union européenne 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), désormais inscrite à l'action 16, et la dotation attachée aux contrats quadriennaux, inscrite sur les actions. Des dotations sont également versées pour des actions spécifiques

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 (San Remo). 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 dotations et les emplois inscrits en loi de finances. Ce modèle intègre la quasi-totalité des établissements d'enseignement supérieur et de leurs composantes tandis qu'un modèle similaire a été mis en place dans les IUFM.

Le modèle San Remo 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 San Remo, 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 et d'une plus grande justice dans la répartition des moyens. 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. Pour 2006, la prise en compte du système LMD a conduit à faire évoluer le niveau de certaines dotations théoriques de formation et à ventiler les effectifs étudiants en fonction de leur année d'étude.

Toutefois, le dispositif San Remo présente encore de nombreuses insuffisances. Le dispositif demeure en effet caractérisé par une grande rigidité et une absence de lisibilité dans les procédures d'attribution, défauts qui avaient déjà été soulignés par la Cour des comptes dans son rapport d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif. 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. Alors que le ministre envisage une refonte complète du modèle San Remo, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de situer la répartition des moyens dans une démarche plus qualitative.

Dans le présent projet de loi de finances, 747,90 millions d'euros sont inscrits au titre de la dotation globale de fonctionnement, en progression de 1,88 % par rapport à 2005. Il s'agit ainsi d'assurer le rattrapage des crédits de fonctionnement des établissements sous-dotés mais également d'accompagner les universités dans la modernisation de leur gestion.

Dans un souci d'efficacité, le ministère souhaiterait augmenter la part des dotations contractuelles par rapport à celle des dotations globales de fonctionnement. L'objectif est en effet de tenir compte de manière croissante de l'adhésion des établissements d'enseignement supérieur à la démarche de performance.

b) Les dotations contractuelles

204 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 global de 599,50 millions d'euros en 2005, les dotations versées au titre des contrats d'établissement représentent environ le tiers de l'ensemble des subventions versées aux établissements d'enseignement supérieur. Elles sont réparties en trois enveloppes distinctes : 281 millions d'euros au titre de la recherche, 113 millions d'euros au titre du patrimoine des établissements et 191 millions d'euros pour toutes les autres actions soutenues contractuellement, dont la formation, les nouvelles technologies, la vie étudiante et la politique documentaire.

Le ministère a indiqué à votre Rapporteur spécial que, à ce stade, il n'était possible de connaître le montant des dotations contractuelles prévues pour 2006.

c) Les dotations en faveur des actions spécifiques

Les actions spécifiques correspondent à des opérations communes à plusieurs établissements ou à des actions ponctuelles ne relevant ni du système d'attribution fondé sur San Remo, ni de la démarche contractuelle. Elles recouvrent notamment les bourses de mobilité, les primes d'administration et de responsabilité pédagogique, l'accompagnement des dépenses de loyer des établissements et les frais de déroulement des examens et concours d'entrée dans les grandes écoles.

Les dotations en faveur des actions spécifiques se sont élevées à 63,7 millions d'euros en 2005.

Le ministère a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'il n'était possible, actuellement, de communiquer le montant des crédits qui seraient dévolus aux actions spécifiques en 2006.

d) Les moyens en faveur des établissements d'enseignement supérieur privé

Le présent projet de budget prévoit une augmentation de 1,95 million d'euros des moyens destinés aux établissements d'enseignement supérieur privé, portant le montant total à 46,70 millions d'euros. Cette hausse résulte d'une enveloppe supplémentaire de 3 millions d'euros et de la non reconduction de crédits (1,05 million d'euros) votés dans le cadre de la réserve parlementaire en 2005.

L'augmentation des crédits prévue dans le projet de budget s'inscrit dans la volonté 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.

CHAPITRE III : LE PROGRAMME « VIE ETUDIANTE » REFLETE LA VOLONTE DE GARANTIR UN SERVICE PUBLIC ACCESSIBLE A TOUS

Le programme « Vie étudiante » regroupe l'ensemble des crédits ayant pour objet de promouvoir l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur mais aussi d'assurer le suivi sanitaire de la population étudiante et d'encourager la pratique des activités culturelles, sportives et associatives.

EVOLUTION DES CREDITS DU PROGRAMME « VIE ETUDIANTE »

(en crédits de paiement et millions d'euros)

Action et titre	LFI 2005	PLF 2006	Variation (en %)
Aides directes	1.345,55	1.376,48	+ 2,30
Dépenses de fonctionnement	22,46	22,46	–
Dépenses d'intervention	1.316,04	1.346,98	+ 2,35
Dépenses d'opérations financières	7,05	7,05	–
Aides indirectes	232,56	227,21	– 2,30
Dépenses de fonctionnement	218,21	226,06	+ 3,75
Dépenses d'intervention	14,34	1,15	– 91,98
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	67,67	75,57	+ 11,67
Dépenses de personnel	39,09	44,17	+ 13,00
Dépenses de fonctionnement	24,13	27,13	+ 12,43
Dépenses d'intervention	4,44	4,27	– 3,83
Pilotage et animation du programme	59,13	59,13	–
Dépenses de fonctionnement	59,13	59,13	–
Total	1.704,89	1.738,39	+ 1,96

Source : projet annuel de performance.

Toutefois, pour obtenir une évolution à structure constante, il convient de neutraliser les transferts liés aux pensions civiles et aux cotisations familiales dans le budget 2005 (8,04 millions d'euros) et le projet de budget pour 2006 (11,79 millions d'euros), ainsi que, pour le présent projet de loi de finances, les transferts de compétences en matière de transport (13,19 millions d'euros), le transfert réalisé depuis le programme « Formations supérieures et recherche universitaire » relatif à des crédits permettant à des demandeurs d'emploi de s'inscrire dans une démarche de formation continue (0,7 million d'euros) et, enfin, celui opéré depuis le programme « Vie de l'élève » de la mission « Enseignement scolaire » correspondant aux cotisations et rentes versées par l'État pour la réparation des accidents du travail dont sont victimes les étudiants (3 millions d'euros). Dès lors, la progression est de 2,31%.

Les aides directes augmentent de 2,30 % du fait de la revalorisation de 1,5 % des bourses prévue à la rentrée 2006 (6,5 millions d'euros) et de l'extension en année pleine de la revalorisation des taux de bourses intervenue à la rentrée 2005 (23,7 millions d'euros). La baisse des aides indirectes de 2,30 % recouvre plusieurs mouvements, dont les principaux sont le transfert de 13,19 millions

d'euros au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, l'abondement de 5 millions d'euros destinés à la réalisation du programme de rénovation et de construction de logements étudiants et, enfin, la revalorisation du régime indemnitaire des personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires (2,86 millions d'euros). La forte hausse enregistrée sur l'action relative à la santé et à la pratique d'activités associatives, culturelles et sportives (+ 11,67 %) résulte de transferts correspondant à l'inscription dans les coûts d'emplois des pensions civiles du personnel médico-social et des crédits relatifs à la réparation des accidents du travail, tandis que les subventions allouées aux associations étudiantes diminuent de 3,83 %. Les crédits relatifs au pilotage du programme (les subventions versées au CNOUS pour son personnel et son fonctionnement et à l'Observatoire de la vie étudiante) sont stables.

Le programme comprend 868 ETPT, correspondant à une dépense de 44,2 millions d'euros.

EMPLOIS INSCRITS SUR LE PROGRAMME « VIE ETUDIANTE »

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	2005	2006	Crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2006 (y compris charges sociales)
Enseignants du 2 nd degré	381	381	24.395.048
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et des étudiants	426	426	17.523.084
Personnels administratifs, techniques et de service	61	61	2.191.852
Total	868	868	44.109.984

Source : projet annuel de performance.

Le programme regroupe :

- des enseignants du second degré (dont 381 professeurs d'éducation physique des services universitaires des activités physiques et sportives) ;
- des personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et étudiants, majoritairement des infirmières de l'éducation nationale, ainsi que des assistants de service social et des conseillers techniques de service social ;
- des personnels administratif, technique et de service hors encadrement dont l'activité principale concerne la santé des étudiants ou des activités socio-éducatives (activités sportives et culturelles notamment).

Les ETPT du programme sont constants entre 2005 et 2006, les départs étant intégralement remplacés.

Les emplois rémunérés par les opérateurs (CNOUS et CROUS), qui ne sont pas décomptés dans le plafond d'autorisation d'emplois, s'élèvent à 12.470 ETPT et sont également stables entre 2005 et 2006. Au total, les emplois qui peuvent être rattachés au programme s'établissent à 13.338 ETPT.

La qualité de l'environnement dans lequel évoluent les étudiants est un facteur déterminant de leur réussite et de leur épanouissement ainsi qu'un facteur d'attractivité pour les étudiants étrangers. Elle suppose une action sociale volontaire et ciblée en termes d'aides financières, de logement, de restauration et de médecine universitaire. Aussi, votre Rapporteur spécial s'intéressera plus particulièrement aux moyens consacrés à l'accompagnement social et à l'amélioration du cadre de vie.

I.- LES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL SONT CONSOLIDÉS

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)

Programme/ action	Intitulés	2005	2006	Variation	(en %)
	I – Personnels				
231 – actions 1, 2, 3, 4	Personnels administratifs du CNOUS et des CROUS	103.826.156	103.826.156	–	–
231 – action 3	Personnel médico-social	11.866.772	17.523.084	+ 5.656.312	+ 47,7
231 – action 3	Vacations services de médecine préventive	1.862.336	1.871.648	+ 9.312	+ 0,5
	Total I – Personnels	117.555.264	123.220.888	+ 5.665.624	+ 4,8
	II – Moyens des œuvres				
231 – actions 2, 4	Fonctionnement du CNOUS et des CROUS (y compris le financement d'une partie de la rémunération des personnels ouvriers)	145.011.097	147.868.244	+ 2.857.147	+ 2,1
231 – action 2	Subventions pour l'entretien des cités universitaires	54.383.103	59.383.103	+ 5.000.000	+ 10,8
231 – action 2	Cité internationale universitaire de Paris	3.580.006	3.580.006	–	–
231 – action 4	Observatoire de la vie de l'étudiant	411.648	411.648	–	–
	Total II – Moyen des œuvres	203.385.854	211.243.001	+ 7.857.147	+ 4,3
	III – Bourses				
231 – action 1	Bourses d'études (1)	1.311.455.797	1.341.690.175	+ 30.234.378	+ 2,3
231 – actions 1, 2	Autres aides (2)	14.352.229	1.157.911	– 13.194.318	– 91,9
231 – action 1	Allocation unique d'urgence (ex Fonds de solidarité universitaire)	4.575.838	4.575.838	–	–
231 – action 1	Prêts d'honneur	7.048.980	7.048.980	–	–
150 – action 15	Bourses spéciales pour l'étranger (3)	6.504.756	6.504.756	–	–
	Total III – Bourses	1.343.937.600	1.360.977.660	+ 17.040.060	+ 1,3
	Total Général	1.664.878.718	1.695.441.549	+ 30.562.831	+ 1,8

(1) Bourses sur critères sociaux et sur critères universitaires, allocations d'études et bourses de mérite.

(2) Bourses d'équipement, voyages de port à port. Les frais de transport des étudiants handicapés et la contribution aux transports parisiens sont transférés au syndicat des transports d'Ile-de-France en 2006.

(3) Y compris bourses ERASMUS.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

À première vue, le budget consacré à l'action sociale progresse de 1,8 % par rapport à 2005. Toutefois cette progression doit être relativisée. En effet, comme on l'a vu, divers transferts affectent ce budget. En particulier, l'augmentation importante des crédits prévus pour le personnel médico-social (+ 47,7 %) résulte de l'inscription dans les coûts d'emplois des pensions civiles. À l'inverse, la diminution forte des crédits concernant les aides autres que les bourses correspond au transfert des frais de transport des étudiants handicapés et de la participation au financement de la carte Imagine'R au Syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Trois catégories de crédits connaissent en réalité une progression :

- la rémunération des personnels ouvriers des œuvres universitaires et scolaires est augmentée de 2,86 millions d'euros ;
- les taux et plafonds de ressources associés aux bourses sont revalorisés à hauteur de 1,5 %, soit une progression de 6,5 millions d'euros ;
- la subvention pour la rénovation des cités universitaires progresse de 5 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 et de restauration 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 et par le biais des prêts d'honneur. Afin de promouvoir une ouverture internationale dans les cursus, l'État attribue également depuis 2001 des bourses de mobilité.

Dans un souci de simplification et d'amélioration de la politique sociale en faveur des étudiants, une mission sur le dispositif des aides directes a été confiée par le Premier ministre à notre collègue Laurent Wauquiez, qui remettra ses propositions à la fin de l'année.

1.- Les bourses

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre des bourses d'enseignement supérieur s'élèvent à 1.342 millions d'euros, parmi lesquels 6,5 millions d'euros supplémentaires pour la revalorisation de 1,5 % des taux et plafonds de ressources associés aux bourses. Les crédits prévus pour les bourses de mobilité sont stables (19,3 millions d'euros).

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 505.407 en 2003-2004, soit une hausse de 27,9 %. Après la forte progression enregistrée en 2003 (+ 3,2 %), les effectifs ont encore crû de 1,1 % l'année dernière. 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
2004-2005	492.702	12.705	505.407	+ 1,1

Source : ministère de l'Éducation nationale.

En outre, après la revalorisation de 15 % des taux de l'ensemble des bourses entre la rentrée 1997 et la rentrée 2001, dans le cadre du plan social étudiant, les taux des bourses sur critères sociaux ont été augmentés de 1,2 % à la rentrée 2002 et ceux des bourses sur critères sociaux et universitaires et des allocations d'études de 1,5 % à la rentrée 2004. À la rentrée 2005, ont été revalorisés de 1,5 % les taux des bourses sur critères sociaux et universitaires et des allocations d'études, ainsi que les plafonds de ressources, afin que certains bénéficiaires ne sortent pas automatiquement du dispositif.

Poursuivant l'effort engagé, le projet de budget pour 2006 prévoit une augmentation des taux des bourses d'enseignement supérieur et des plafonds de ressources pour un montant de 6,52 millions d'euros. Le coût en année pleine sera de 19,56 millions d'euros.

Sont donc inscrits dans le projet de loi de finances 1.226 millions d'euros pour les bourses sur critères sociaux et un peu plus de 50 millions d'euros pour les bourses sur critères universitaires.

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**

Année universitaire	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	- 0,40	3.800	-
2004-2005	2.729	+ 1,90	3.856	+ 1,50

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, 2^{ème} année 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.

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

(en euros)

Catégories de bourses	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Bourse de service public	3.456	3.508	3.561
Bourse de master 2 ^o année, DEA, DESS	3.780	3.837	3.895
Bourse d'agrégation	4.077	4.138	4.200

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Alors qu'elles étaient demeurées stables depuis 2001, ces bourses ont connu une progression de leur montant entre 2003 et 2004, poursuivie en 2005.

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. Alors que 800 bourses de mérite avaient été distribuées en 2004, un effort particulier a été mené en 2005 avec la création de 300 bourses supplémentaires. 1.100 bourses de mérite d'un montant de 6.102 euros devraient également être attribuées en 2006, pour lesquelles 6,71 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget.

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. 10.000 allocations d'études devraient être distribuées en 2006, soit le même nombre qu'en 2005. Le montant moyen de ces allocations est de 3.143 euros en 2005. Compte tenu de la revalorisation des taux de bourse à la rentrée 2006, près de 32 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget.

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. Au cours de l'année universitaire 2004-2005, 49.986 bourses à taux zéro ont été distribuées, contre 48.797 en 2003-2004.

Enfin, des compléments de bourse, pour lesquels près de 26 millions d'euros sont inscrits dans le projet de budget, peuvent être attribués aux étudiants boursiers suivants :

- * les étudiants qui reprennent leurs études après une maternité, un séjour en cure ou qui, originaires de Corse, poursuivent leurs études dans une autre académie. Le taux annuel est fixé à 270 euros en 2004-2005 ;

- * les étudiants dont la famille réside en Guyane et qui suivent leurs études en Martinique ou en Guadeloupe et inversement. Le taux annuel est fixé à 612 euros en 2004-2005 ;

- * les étudiants des académies de Créteil, Paris et Versailles, pour leurs frais de transport. Le taux annuel est de 153 euros en 2004-2005.

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 cet égard, votre Rapporteur spécial s'étonne que les crédits correspondant à ces bourses soient rattachés à l'action 15 « pilotage et support » du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » et non à l'action « aides directes » du programme « Vie étudiante ». Compte tenu du caractère social de ces bourses – ces bourses sont attribuées aux boursiers sur critères sociaux ou bénéficiaires d'une allocation d'études, il serait plus logique de les faire figurer dans le programme « Vie étudiante ».

Inscrites dans les contrats quadriennaux depuis 2002, les bourses de mobilité sont attribuées aux établissements sous forme de contingents, ceux-ci ayant la charge de répartir et de verser les bourses aux étudiants. Afin d'assurer un suivi de la gestion de ces bourses, la plupart des établissements se sont dotés d'un service de relations internationales qui instruit, en liaison avec le service de la scolarité, les demandes des étudiants.

ÉVOLUTION DES BOURSES DE MOBILITE

Année universitaire	Nombre d'établissements distribuant les bourses de mobilité	Nombre de mensualités de bourses de mobilité inscrites en loi de finances	Nombre d'étudiants bénéficiaires au titre de l'année universitaire	Montant d'une mensualité
2001-2002	92	36.000	3.670	384 euros
2002-2003	134	36.000	4.898	389 euros
2003-2004	135	45.000	6.526	389 euros

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Alors que 36.000 mensualités (soit 4.000 bourses de mobilité) avaient été accordées à l'origine à 92 établissements pour un montant de 384 euros, 45.000 (5.000 bourses) ont été destinées à 135 établissements pour un montant de 389 euros en 2003. Le nombre d'étudiants concernés est ainsi passé de 3.670 à 6.526.

En 2003-2004, les 135 établissements d'enseignement supérieur attributaires d'un contingent de bourses de mobilité l'ont largement utilisé. Ainsi, sur 41.000 mensualités sur les 45.000 prévues ont été utilisées (soit 91 % de la dotation). Les moyens non consommés sont reportés par les établissements sur l'année universitaire suivante.

Parmi les 26.252 étudiants qui ont effectué un séjour à l'étranger en 2003-2004, 6.526 l'ont fait grâce à une bourse de mobilité, soit à peu près un quart. L'Europe est la destination favorite des bénéficiaires d'une bourse de mobilité, puisqu'ils sont plus de 75 % à la choisir, avec une préférence pour la Grande-Bretagne (21 %) et l'Espagne (19 %). Les étudiants partent en majorité pour 9 mois (35 %).

Après avoir augmenté de 2.000 en 2004, le nombre de bourses de mobilité est maintenu dans le présent projet de budget, pour un montant de 19,3 millions d'euros.

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. Pour l'année universitaire 2004-2005, 2.578 prêts d'honneur ont été consentis pour un montant moyen de 2.146 euros.

Les crédits affectés aux prêts d'honneur proviennent d'une dotation budgétaire (7,05 millions d'euros en 2005, en hausse de 4 millions par rapport à 2004) et du rattachement, sous forme de fonds de concours, des remboursements d'anciens prêts (5,5 millions d'euros prévus en 2005).

La même dotation (7,05 millions d'euros) est inscrite dans le projet de budget et 6 millions d'euros sont attendus des remboursements des anciens prêts, ce qui porterait l'ensemble des moyens consacrés aux prêts d'honneur à 13,05 millions d'euros en 2006.

Si une réflexion est engagée par le ministère depuis 2003 sur l'évolution possible du dispositif actuel, elle ne s'est pas encore traduite dans les faits. Il apparaît nécessaire 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. La possibilité de conclure des conventions avec des établissements financiers pour la distribution de ces prêts est également à l'étude.

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

Le ministère estime que la part des étudiants en situation de pauvreté chronique a augmenté depuis 1997 : elle représente 30.000 étudiants inscrits sur une population de 2 millions d'étudiants. Cette progression est en partie liée au développement du recrutement d'étudiants d'origine non européenne, qui représentent le tiers des étudiants en situation de pauvreté chronique

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.

En plus des bourses, les étudiants les plus défavorisés bénéficient de dispositifs plus spécifiques, comme la distribution de tickets de restaurants universitaires par certains CROUS et universités et, surtout, l'aide d'urgence.

Les dépenses d'aide d'urgence se sont élevées à 5,04 millions d'euros en 2004, contre 4,69 millions d'euros en 2003 (+ 7,3 %). Elles correspondent tout d'abord à la part sociale du Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE), auquel les étudiants eux-mêmes contribuent grâce au versement d'une partie des droits d'inscription. 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. Les dépenses d'aide d'urgence relèvent également du Fonds de solidarité universitaire (FSU) qui, géré par les CROUS, permet d'apporter rapidement une aide financière personnalisée, sous forme de dons ou de prêts, à des 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.

Cette aide est accordée par une commission sociale et versée ponctuellement aux étudiants, après une évaluation sociale faite par les assistantes sociales des CROUS. Elle peut également être allouée dans l'attente du versement des bourses et être remboursée par la suite.

En 2004, 32.686 étudiants ont été aidés par le FSU. Près de 30.700 dons ont été accordés (contre 32.000 en 2003) pour un montant moyen de 139 euros (contre 147 euros en 2003), ce qui représente une dépense de 5,04 millions d'euros. 1.857 prêts (contre 2.021 en 2003) ont été délivrés pour un montant moyen de 224 euros (contre 195 euros en 2003), soit une dépense totale d'un peu plus de 415.000 euros.

Les bénéficiaires du FSU sont des étudiants de 3^{ème} cycle dont la bourse est payée tardivement, des étudiants dont l'emploi du temps ne permet pas de mener de front « jobs » et études, des étudiants dont les familles aux revenus « moyens » ne peuvent faire face aux frais liés à la scolarité, des étudiants de STS non éligibles au Fonds de solidarité pour le logement et des étudiants ayant des stages obligatoires qui les conduisent à changer d'académie. Est plus particulièrement préoccupante la part croissante occupée par les étudiants étrangers démunis venus à titre individuel : elle est passée de 38,50 % en 2003 à 39,15 % en 2004 (18,39 % en 1998). Les services sociaux des CROUS constatent que de plus en plus d'étudiants étrangers venus à titre individuel n'ont pas de revenus suffisants pour financer leurs études, notamment parce que ils ne disposent pas de revenus réguliers, leurs bourses ne sont pas versées par le gouvernement de leur pays d'origine ou encore parce que les personnes qui les prennent en charge se révèlent être insolvables. Devant la détresse financière de ces étudiants, les services sociaux des CROUS ne disposent que du FSU, qui n'est pas adapté pour répondre aux problèmes rencontrés par cette population. Votre Rapporteur spécial souhaiterait qu'une réflexion plus générale soit menée sur l'accueil des étudiants étrangers venant étudier en France en dehors du cadre des programmes d'échanges européens. Ne serait-il pas plus logique d'accueillir ces étudiants au niveau du deuxième cycle, une fois qu'ils ont réussi le premier cycle d'études dans leur pays d'origine ?

En 2004, la subvention de l'État au FSU s'est élevée, comme les années précédentes à 3,47 millions d'euros. Après avoir été portée à 4,57 millions d'euros en 2005, elle devrait demeurer stable en 2006.

Dans un souci de simplification, une allocation unique d'urgence a été créée en janvier 2005. Regroupant les moyens du FSU et la «part sociale» du FSDIE, le nouveau dispositif doit permettre de centraliser la gestion des aides et d'offrir un interlocuteur unique aux étudiants concernés. La réforme, qui se traduit par une reconversion de la part du FSDIE visant à abonder le FSU, est étalée sur trois ans.

B.- LE TRANSPORT

La prise en charge des frais de transport des étudiants par l'État couvrait, jusqu'à l'année dernière, les voyages de port à port, le transport des étudiants handicapés et les transports collectifs parisiens. Les crédits inscrits en loi de finances étaient stables depuis 2003.

EVOLUTION DES FRAIS DE TRANSPORT DES ETUDIANTS

(en millions d'euros)

	LFI 2003	LFI 2004	LFI 2005	PLF 2006
Voyages de port à port	1,24	1,24	1,24	1,15
Frais de transport des étudiants handicapés vers les établissements universitaires	1,67	1,67	1,67	—
Contribution de l'État aux transports collectifs parisiens	11,43	11,43	11,43	—
Total	14,34	14,34	14,34	1,15

Source : documents budgétaires.

À la suite de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, les crédits relatifs aux frais de transport des étudiants handicapés et à la contribution de l'État aux transports collectifs parisiens vont être transférés au syndicat des transports d'Ile-de-France en 2005, pour un montant de 13,19 millions d'euros, se répartissant entre 1,67 million d'euros pour les frais de transport des étudiants handicapés et 11,52 millions d'euros pour la contribution aux transports collectifs parisiens. Cette dernière correspondait à la participation du ministère au financement de la carte Imagine'R, carte d'abonnement annuelle à tarif réduit destinée aux étudiants.

Seuls demeurent donc inscrits dans le projet de loi de finances les crédits destinés à financer les voyages de port à port pour les étudiants des départements d'outre-mer, soit un aller et un retour payés sur la période de leurs études. La dotation prévue (1,15 millions d'euros, selon les données figurant à titre indicatif dans le projet annuel de performance) s'inscrit en diminution par rapport à 2005 (– 7,3 %).

II.- L'AMELIORATION DU CADRE DE VIE FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIERE

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. Les crédits de la part de l'État sont inscrits dans le programme « Formations supérieures et recherche universitaire », empêchant d'avoir une vision claire des moyens consacrés au logement et à la restauration des étudiants. Certes, le ministère a justifié ce rattachement par la difficulté de prévoir la répartition des crédits entre ceux destinés aux universités et ceux destinés au cadre de vie, compte tenu des modalités de gestion des CPER. Cependant, votre Rapporteur spécial souhaiterait que, dans un souci de lisibilité et de transparence, ces crédits, comme c'est déjà le cas pour ceux relatifs à la maintenance, soient rattachés au programme « Vie étudiante ».

Pendant l'année universitaire 2004-2005, les capacités d'hébergement et de restauration ont été de 150.700 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, au-delà des crédits de construction inscrits dans les CPER, une enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euros est prévue pour la poursuite du plan de réhabilitation des résidences universitaires, portant le montant total des crédits destinés au logement à 48 millions d'euros (contre 42 millions d'euros en 2005). 11 millions d'euros devraient être consacrés à des dépenses d'investissement dans la restauration (contre 12,4 millions d'euros en 2004).

A.- LE LOGEMENT

À la suite des conclusions rendues en janvier 2004 par notre collègue Jean-Paul Anciaux dans son rapport relatif au logement étudiant et aux aides personnalisées, le Gouvernement pris une série de mesures en faveur du logement étudiant. Les principales mesures de ce plan ont pour objet de renforcer l'offre publique, de développer les partenariats, de mobiliser les acteurs du secteur immobilier et de faciliter l'accès au logement.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales offre la possibilité aux communes ou aux établissements de coopération intercommunale qui sont volontaires, de prendre en charge les responsabilités du propriétaire en lieu et place de l'État.

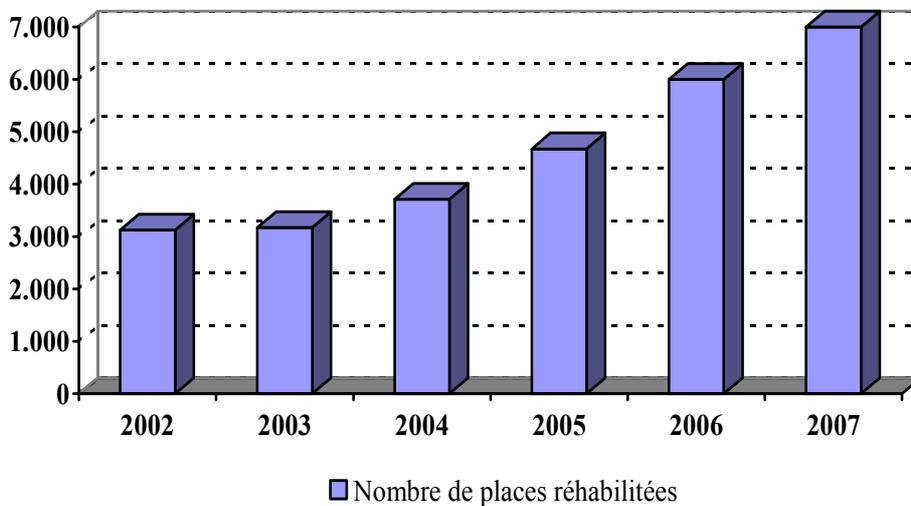
1.– Le renforcement de l'offre publique

Au-delà de l'amélioration de l'offre publique, l'action du Gouvernement se concentre sur le maintien d'une offre à caractère très social dans les résidences gérées par les CROUS et sur la garantie de la qualité des logements proposés.

a) L'accélération des programmes de réhabilitation et de construction

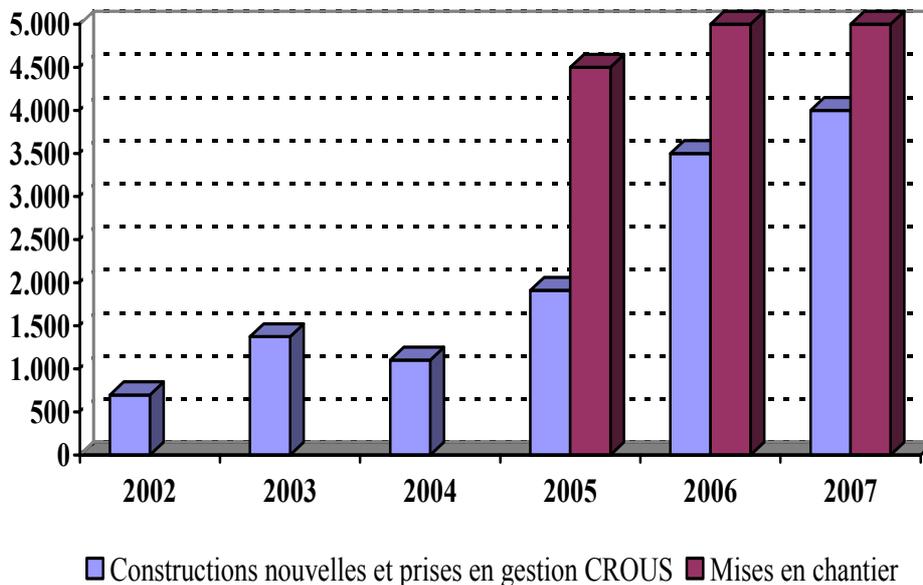
L'objectif est de rénover 70.000 chambres et d'en construire 50.000 d'ici 10 ans. Ceci suppose une accélération des programmes de réhabilitation et de construction de résidences, qui, si elle a déjà été sensible en 2005, doit encore être renforcée.

MONTEE EN PUISSANCE DU PROGRAMME DE REHABILITATION



Source : CNOUS.

MONTEE EN PUISSANCE DU PROGRAMME DE CONSTRUCTION



Source : CNOUS.

Ainsi, alors qu'en 2004, seulement 1.105 places supplémentaires avaient été livrées et 3.711 chambres et studios entièrement réhabilités, **1.913 places nouvelles** et **4.674 places rénovées** sont disponibles à la rentrée 2005. Si votre Rapporteur spécial se félicite de l'accélération du rythme de réhabilitation et de construction, il tient à souligner le retard déjà pris sur les engagements. En effet, les objectifs fixés pour 2005 étaient les suivants : **4.000 places nouvelles** et **7.000 places rénovées** à la rentrée. Les résultats sont donc encore éloignés des objectifs ambitieux qui ont été fixés, en particulier en matière de construction. Ce retard s'explique notamment par les délais techniques de mise en œuvre. Il convient toutefois de souligner que le rythme de construction a doublé en un an et qu'il devrait encore s'accélérer, puisque M. Jean-Dominique Lafay, Directeur du CNOUS, a indiqué à votre Rapporteur spécial, que le nombre de mises en chantier, qui devraient se réaliser d'ici 12 à 18 mois, s'élève actuellement à 4.500.

Il n'en demeure pas moins que, pour atteindre les objectifs affichés, l'effort en faveur de la réhabilitation et de la construction doit être accru, d'autant qu'il reste encore 65.000 chambres à rénover et 48.000 logements à construire, au regard des besoins estimés dans le rapport de notre collègue Jean-Paul Anciaux.

Au-delà de l'approche purement quantitative, qui s'avère quelque peu décevante par rapport aux objectifs affichés, il convient de souligner la dimension qualitative des travaux réalisés. En effet, alors qu'en 2002 et 2003, les chambres réhabilitées avaient fait l'objet, pour une part encore importante, de réhabilitations à l'identique, les chambres livrées depuis 2004 sont de manière privilégiée des chambres ou des studios intégrant le confort individuel et un équipement complet (réfrigérateur, accès Internet, cuisinettes dans les studios). Ainsi, 430 chambres ont été réhabilitées à l'identique et 2.970 chambres et 700 studios rénovés en leur apportant tout le confort nécessaire en 2004. Poursuivant cette logique, le programme de réhabilitation pour 2005 prévoit 250 chambres rénovées à l'identique et 3.455 chambres et 1.019 studios aux normes actuelles. Compte tenu de la faible fréquence avec laquelle les résidences universitaires sont rénovées, votre Rapporteur spécial souligne la nécessité de généraliser les réhabilitations intégrant tout le confort individuel.

Si la réalisation du programme semble avoir déjà pris du retard, la montée en puissance du dispositif est censée permettre d'atteindre les objectifs. Le financement devrait être assuré, chaque année, par une participation de l'État, des collectivités territoriales et du réseau des œuvres universitaires à hauteur de 100 millions d'euros et par des prêts aidés pour 165 millions d'euros. Les 70.000 opérations de réhabilitation, qui correspondent à une offre très sociale, seraient financées, chaque année, par les subventions publiques 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 à hauteur de 50 millions d'euros et les prêts aidés pour 110 millions d'euros.

Selon le plan de financement, la subvention publique de 100 millions d'euros par an devrait provenir :

- des crédits des CPER, à hauteur de 55 millions d'euros, la part de l'État s'élevant à 40 millions d'euros et celle des collectivités territoriales à 15 millions d'euros,

- d'une contribution des collectivités territoriales en dehors du cadre des CPER, pour 6 millions d'euros ;

- d'une participation du CNOUS et des CROUS, à hauteur de 38 millions d'euros. Il est notamment prévu de mobiliser les crédits de maintenance, mais également d'utiliser les ressources procurées aux CROUS par la mise à niveau de l'allocation logement. Le réseau des œuvres universitaires doit aussi mobiliser ses ressources propres.

Devait en outre 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 devaient 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 premières données relatives à 2005 montrent que :

- les crédits des CPER ont été mobilisés à hauteur de 27,5 millions d'euros (23,2 millions d'euros pour la part de l'État et 4,3 millions d'euros pour les collectivités) ;

- les collectivités territoriales sont intervenues à hauteur de 4,4 millions d'euros ;

- le CNOUS et les CROUS ont participé à hauteur de 40 millions d'euros, dont 32 millions d'euros provenant des crédits de maintenance du CNOUS, 1,5 million d'euros des crédits de mise en sécurité de l'État et 6,5 millions d'euros des ressources propres des CROUS ;

- les CROUS ont également consacré 8 millions d'euros correspondant à des emprunts qui devront être remboursés à partir de leurs recettes de fonctionnement. 6,5 millions d'euros correspondent à des emprunts PLS ou PLUS, qui avaient été prévus dans les CPER pour des résidences remises avec une autorisation d'occupation temporaire du domaine public à des sociétés d'HLM et qui, à la suite d'un conventionnement, passent dans le champ de l'APL. 1,5 million d'euros correspondent à des emprunts contractés par des CROUS ou des sociétés d'HLM pour la rénovation des résidences.

Ces emprunts ont été rendus possibles par la mise à niveau de l'ALS qui a été effectuée de manière anticipée sur certains sites. Ce n'est qu'à partir de 2007 que la mise en place de prêts dont le remboursement est adossé à la mise à niveau de l'ALS pourra être généralisée, la mise à niveau de l'ALS étant intervenue sur le plan national le 1^{er} septembre dernier.

Ainsi, près de 80 millions d'euros auraient été mobilisés en 2005, soit 20 millions de moins que ce qui est prévu. Ce différentiel résulte principalement du fait que les subventions mobilisées à partir des CPER ont été deux fois moins élevées que prévu, notamment du fait de l'État, qui a consacré 23 millions d'euros sur les 40 millions initialement annoncés.

La mobilisation de 100 millions d'euros chaque année suppose notamment que les engagements figurant dans les CPER soient respectés, dans la mesure où à la fin de l'année 2003 seuls 30 % des crédits inscrits dans les CPER avaient été consommés. Toutefois, il semble que, une fois de plus, l'État ne respecte pas ses engagements dans le cadre des CPER. Sur les 208 millions d'euros inscrits dans les CPER pour la période 2000-2006, 50 % seulement devraient avoir été consommés ou engagés d'ici à la fin de l'année, avec de fortes disparités entre les sites, comme l'indique le tableau suivant.

**ÉTAT DE REALISATION DES CPER EN MATIERE D'HEBERGEMENT :
ESTIMATION A LA FIN DE L'ANNEE 2005**

(en euros)

CROUS	Crédits initialement inscrits dans les CPER	Crédits consommés	Solde
Aix-Marseille	22.684.414	8.283.333	14.401.080
Amiens	10.671.431	10.671.431	—
Antilles-Guyane	5.000.000	—	5.000.000
Besançon	7.088.879	500.000	6.588.879
Bordeaux	—	—	—
Caen	7.622.451	5.200.000	2.422.451
Clermont-Ferrand	3.658.776	3.658.776	—
Corte	—	—	—
Créteil	—	—	—
Dijon	8.979.247	7.900.000	1.079.247
Grenoble	6.753.491	1.000.000	5.753.491
La Réunion	—	—	—
Lille	15.244.902	3.500.000	11.744.902
Limoges	—	—	—
Lyon	3.201.429	3.201.429	—
Montpellier	4.878.369	4.100.000	778.369
Nancy	14.116.779	8.120.000	5.996.779
Nantes	—	—	—
Nice	7.957.839	7.957.839	—
Orléans-Tours	3.800.000	1.980.000	1.820.000
Paris	16.769.392	1.200.000	15.569.392
Poitiers	9.909.186	7.000.000	2.909.186
Reims	4.268.572	1.900.000	2.368.572
Rennes	27.440.823	12.584.000	14.856.823
Rouen	11.281.227	4.000.000	7.281.227
Strasbourg	9.909.188	6.858.000	3.051.188
Toulouse	6.555.308	5.500.000	1.055.308
Versailles	27.440.823	3.400.000	24.040.823
Total	207.791.702	105.114.808	102.676.894

Source : CNOUS.

Les situations de Besançon, Paris et Versailles ou encore Rouen et Lille apparaissent comme particulièrement critiques. Ainsi, à Versailles, sur les 27,4 millions d'euros prévus, seuls 3,4 millions ont été consommés et, à Paris, 1,2 million d'euros ont été déboursés sur les 16,8 millions d'euros inscrits dans le CPER. De telles situations sont inadmissibles.

Votre Rapporteur spécial veillera tout particulièrement à ce que l'État respecte son engagement dans le cadre des CPER et à ce que les arbitrages au sein des CPER ne soient pas réalisés au détriment du logement étudiant, comme c'est trop souvent le cas, ainsi que l'a indiqué M. Jean-Dominique Lafay.

S'agissant de la mobilisation de 165 millions d'euros à partir de prêts aidés, l'objectif de 2.000 équivalents logements de PLS a été atteint en 2005. Toutefois, des problèmes se sont posés quant à la répartition entre les CROUS.

Enfin, au-delà des questions financières, la mise en œuvre du programme de construction se heurte à la difficulté de trouver des terrains disponibles. M. Jean-Dominique Lafay, Directeur du CNOUS, a ainsi souligné que le problème de la disponibilité de terrains de bonne qualité se poserait avec acuité d'ici trois ans. Il convient donc de mobiliser l'ensemble des acteurs afin de surmonter cette difficulté.

En conclusion, votre Rapporteur spécial tient à mettre l'accent sur la nécessité, dans un cadre concurrentiel accru, d'offrir aux étudiants étrangers venant dans le cadre de programmes d'échanges des conditions d'accueil au moins équivalentes à celles dont bénéficient les étudiants français à l'étranger. Si la qualité de l'enseignement et de la recherche sont des facteurs de choix décisifs pour un étudiant, la qualité de son cadre de vie constitue également un critère important. Il s'agit ainsi de maintenir et de renforcer l'attractivité de notre enseignement supérieur.

b) Le maintien d'une offre très sociale dans les résidences gérées par les CROUS

Plusieurs mesures spécifiques ont été prises afin de maintenir une offre très sociale dans les résidences gérées par les CROUS :

– le versement direct de l'allocation de logement à caractère social (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. Alors que l'ALS accordée aux étudiants logeant dans les résidences traditionnelles des CROUS était sensiblement inférieure, en raison du faible niveau de confort et des loyers, à celle accordée aux étudiants logeant dans les résidences universitaires privées, la mise à niveau a pour objectif de limiter la hausse des loyers dans les résidences réhabilitées ;

– le déplafonnement de l'ALS pour les chambres situées dans les résidences universitaires qui ont été rénovées. Un décret allant dans ce sens a été présenté au Conseil national de l'habitat du 15 septembre dernier.

Le programme de réhabilitation devrait ainsi permettre de garantir la modération des loyers : la rénovation des chambres doit se traduire pour l'étudiant par une augmentation maximum du loyer résiduel de 23 euros par mois par rapport une chambre non rénovée de même surface pour un confort et des prestations très supérieurs. Alors que le loyer moyen d'une chambre non rénovée en cité universitaire est de 126 euros par mois, dont doit être déduite une ALS de 50 euros par mois pour un boursier, celui d'une chambre rénovée disposant des sanitaires intégrés est de 200 euros par mois, dont doit être déduite une ALS de 101 euros pour un boursier.

La mise à niveau de l'ALS pour les chambres universitaires rénovées a permis d'augmenter les loyers sans augmenter le loyer résiduel payé par l'étudiant. Ce dispositif a été complété à la rentrée par l'instauration du tiers payant pour l'ALS, qui se traduit par le versement direct de l'ALS aux CROUS par les caisses d'allocations familiales et permet de demander à l'étudiant la seule part résiduelle du loyer, ce qui contribue à diminuer ses dépenses en période de rentrée.

En ce qui concerne les studios construits avec des prêts aidés, le loyer moyen est de 260 euros, ce qui représente, après déduction de l'aide personnalisée au logement (APL), un loyer résiduel inférieur à 150 euros pour un étudiant boursier.

c) L'exigence de qualité

Un nouveau référentiel, adapté aux exigences modernes de confort et d'équipement et à l'accueil des étudiants handicapés, devrait être mis en place d'ici au début de l'année 2006. Il constituera un critère d'éligibilité des nouvelles résidences étudiantes aux prêts aidés PLS. Dans les faits, les nouvelles constructions tiennent déjà compte des principaux critères qui devraient figurer dans le référentiel.

2.– Le développement des partenariats

Le développement des partenariats est mené selon trois axes.

Tout d'abord, la contractualisation a été étendue aux collectivités locales, à partir des schémas régionaux indicatifs et des politiques locales de l'habitat.

Ensuite, la volonté de favoriser l'émergence de politiques de site associant l'ensemble des acteurs du logement se traduit par :

– l'intégration d'un volet logement étudiant dans chaque plan local d'habitat ;

– l’association, sur chaque site, de tous les acteurs publics et privés du logement étudiant à la réflexion sur l’évolution de l’offre et des besoins, dans le cadre du plan local d’habitat ;

– la mise en ligne, pour chaque ville universitaire, d’un « portail logement », consacré à l’information des étudiants français et étrangers.

Enfin, pour adapter l’offre de logement à la mobilité étudiante et au développement international des universités sur chaque site, une analyse approfondie des phénomènes de mobilité a été menée et communiquée à tous les acteurs du secteur. Il s’agit notamment de tenir compte de la diversification croissante du parc, des besoins en courts séjours et de la nécessité d’assurer un meilleur accueil aux chercheurs étrangers.

3.– La mobilisation des 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 » doivent 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.– L’efficacité sociale des aides personnelles et 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 ont été 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, le dispositif « LOCAPASS » a été ouvert aux étudiants boursiers sur la base de la notification conditionnelle de la bourse et des dispositifs de cautionnement solidaire associant universités, CROUS, collectivités territoriales, mutuelles étudiantes et étudiants ont été mis en place pour les étudiants disposant de faibles ressources et exclus du « LOCAPASS ».

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 avait suggéré, l'année dernière, la mise en place d'un dispositif de suivi très rigoureux. Les premiers résultats disponibles en matière de construction et de réhabilitation du logement public, qui manquent parfois de précision et sont encore modestes au regard des objectifs, et, d'autre part, l'absence de communication de données précises sur les mesures visant à encourager l'offre privée, invitent votre Rapporteur spécial à réitérer sa mise en garde : un dispositif de suivi très précis apparaît comme le corollaire indispensable du plan mis en œuvre par le Gouvernement, afin que ce plan soit suivi d'effets allant au-delà de l'annonce.

5.– Le transfert aux collectivités locales

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. À cette fin, les biens appartenant à l'État et affectés au logement des étudiants sont transférés à titre gratuit aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale.

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 continue 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.

Un premier décret d'application de la loi a été pris le 22 août dernier, précisant les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements sont représentés au sein des conseils d'administration du CNOUS et des CROUS. Un second décret devrait être pris, afin de déterminer les règles d'établissement des conventions entre les collectivités nouvellement propriétaires et les CROUS et les modalités de participation des représentants de ces collectivités aux décisions d'attribution.

Certaines collectivités ont déjà montré leur intérêt pour la formule. Ainsi, la communauté d'agglomération de Grenoble, celle des Hauts de Bièvre et la communauté urbaine du Grand Nancy se sont montrées intéressées. À Grenoble, un diagnostic du patrimoine du CROUS est en cours de réalisation, à l'issue duquel la demande de transfert sera réalisée ou non.

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
2004	59.093.952	n.c.	n.c.	4,59	2,60

Source : ministère de l'Éducation nationale.

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

Après une baisse continue depuis 1995, la fréquentation des restaurants universitaires a augmenté de 1,34 % en 2004. Les premiers chiffres disponibles pour le premier semestre 2005 semblent confirmer cette tendance, puisqu'ils font apparaître une hausse de 0,85 % par rapport à l'année dernière. Les objectifs retenus par le réseau des œuvres universitaires dans le contrat d'objectifs et de moyens (une augmentation de 1 % par an de la fréquentation des restaurants universitaires) ont donc été atteints en 2004 et devraient l'être en 2005. Bien qu'il soit difficile de déterminer la part liée aux éléments exogènes, il semble que les efforts déployés par les CROUS pour moderniser les restaurants ainsi que pour diversifier et renforcer l'attractivité de leur offre portent leurs fruits. L'objectif d'une nouvelle augmentation de 1 % pour 2006 guidera leur action en 2006.

Par ricochet, 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 a marqué, 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 %. 2004, où le taux de couverture s'établit à 63,3 %, confirme cette tendance.

Au-delà de l'augmentation de la fréquentation, qui constitue la principale explication à l'amélioration de la situation financière de la restauration universitaire, il convient de souligner les efforts réalisés en matière de maîtrise des coûts, notamment de la masse salariale qui a diminué de 1,3 %. Cette baisse résulte de la conjugaison des efforts de productivité réalisés, de la hausse modérée des salaires de la fonction publique en 2004 et du changement de caisse de retraite

des personnels contractuels des CROUS qui a entraîné une baisse des cotisations de l'ordre de 2 %. Il convient également de souligner que le réseau des œuvres universitaires développe les « jobs étudiants », sur des tâches à temps partiel et variables dans le temps. L'amélioration des procédures d'achat des denrées et des modes de fabrication des repas a en outre engendré une baisse du coût des denrées par repas.

Ainsi, la progression de l'activité des CROUS s'est réalisée à structure quasi-constante, les nouvelles ouvertures se faisant essentiellement par redéploiement des moyens existants, et, surtout, elle ne s'est pas accompagnée d'une augmentation des frais fixes et des frais de personnel, ce qui a permis l'amélioration des résultats.

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 2005 : le prix du repas est passé de 2,65 à 2,70 euros. L'amélioration de la situation financière de la restauration universitaire devrait être confirmée en 2005.

III.- LA MEDECINE UNIVERSITAIRE VOIT SES MOYENS STABILISES

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	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 UNIVERSITAIRE

	2001	2002	2003	2004	2005
Personnel médical	327	354	366	366	366
Personnel de service social	83	83	83	83	83
Total	410	437	449	449	449

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le projet de loi de finances ne prévoit pas de moyens nouveaux en faveur de la médecine universitaire.

Il n'existe pas, dans le 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. À 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. À 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. À l'issue de la seconde mission qui lui a été confiée, le docteur Lelu a proposé 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.

Afin d'assurer une meilleure veille sanitaire, la loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique prévoit qu'un contrôle médical de prévention sera effectué tout au long de la scolarité obligatoire et proposé au-delà. Un décret en conseil d'État devrait fixer les modalités du suivi sanitaire des élèves et des étudiants. Toutefois, il n'a pas encore été publié, car le ministère chargé de la santé souhaite que soit menée auparavant une étude d'impact, afin de déterminer le contenu de l'examen médical qui sera proposé aux étudiants. De fait, le projet de modification du décret relatif aux missions des services de médecine préventive et de promotion de la santé est reporté.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de M. François Goulard, ministre délégué à l'enseignement supérieur et à la recherche sur les crédits de son ministère, (*voir compte rendu analytique officiel de la réunion du 3 novembre 2005*), lors de la réunion de la commission élargie, votre commission a examiné les crédits de la mission « **Recherche et enseignement supérieur** ».

Votre Commission a tout d'abord examiné un amendement présenté par **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial des crédits de la recherche**, visant à supprimer un reliquat de crédits de 687.000 euros, dont 383.000 euros au titre des dépenses de personnel, attribué au Comité national d'évaluation de la recherche (CNER). Le Comité doit être absorbé par l'Agence nationale de la recherche dans le cadre de la réforme du pilotage et de l'orientation de la recherche, aussi n'y a-t-il pas lieu de conserver une petite structure et les moyens correspondants.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Puis votre Commission a examiné un amendement présenté par **vous Rapporteur spécial**, visant à transférer les crédits relatifs aux musées, dont le musée du Quai Branly et le Muséum d'histoire naturelle, du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » vers le programme « Recherche culturelle et culture scientifique ». Il apparaît en effet plus logique que ces crédits relèvent d'un programme dont le ministère de la Culture est responsable. Un autre amendement pourrait par ailleurs être déposé, dont l'objet serait de supprimer la dotation de fonctionnement inscrite dans le projet de budget pour le musée du Quai Branly. Il s'agirait ainsi de sanctionner l'absence de communication au Rapporteur spécial du budget de fonctionnement de ce musée.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° II-163).

Puis votre Commission a examiné un amendement de **M. Jean-Michel Fourgous, Rapporteur spécial des crédits de la recherche**, visant à transférer 50 millions de crédits du programme « Recherche dans le domaine de l'énergie » au programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat », dans le but de soutenir les programmes de recherche dans le domaine des transports, un des secteurs figurant parmi les plus gros contributeurs de la croissance française, et qui est en outre soumis à une très grande concurrence internationale. La diminution de crédits est proposée sur l'action relative à l'Institut français du pétrole (IFP), qui peut encore développer sa capacité de financement sur ressources propres.

M. Charles de Courson a suggéré que soit à nouveau demandé, lors du débat en séance publique, d'ouvrir aux entreprises de l'industrie aéronautique la possibilité de rembourser de façon anticipée les avances dont elles ont bénéficié,

ce qui permettrait de dégager davantage de moyens pour les réinvestir dans la recherche, et cela à un coût nul pour le contribuable. Cette proposition a déjà été faite par votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, et son rejet par le Gouvernement est difficilement compréhensible, alors que tous les grands groupes qui pourraient être concernés la soutiennent.

Après l'intervention du **Président Pierre Méhaignerie**, qui a soutenu cette dernière suggestion, votre commission *a rejeté* l'amendement.

Votre Commission a ensuite examiné un amendement déposé par **M. Jérôme Chartier**, visant à renforcer les moyens de l'enseignement supérieur privé à hauteur de trois millions d'euros, alors que l'engagement de l'État à rechercher la valorisation en loi de finances des subventions versées à ces établissements n'est pas pleinement respecté.

Le Président Pierre Méhaignerie a précisé que de nombreux rapports avaient souligné les difficultés auxquelles sont confrontés les établissements d'enseignement supérieur privé.

M. Charles de Courson a demandé si le montant proposé figurait dans le protocole d'accord signé en 2002 entre le ministère de l'Education nationale et les représentants de l'enseignement.

M. Jérôme Chartier a répondu que le montant de 3 millions d'euros correspond aux engagements pris par le Premier ministre, Jean-Pierre Raffarin, en 2002. Il s'agit en réalité d'un montant minimum au regard de la disparité qui existe dans la répartition des moyens entre enseignement supérieur public et enseignement supérieur privé.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (n° **II-164**).

Votre Commission, suivant l'avis favorable des Rapporteurs spéciaux, a *adopté* les crédits de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* », ainsi modifiés et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

**AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION
PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006**

Amendement n° II-163
présenté par M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances

Article 52

État B

Mission « Recherche et enseignement supérieur »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		79.603.715 20.906.303
Vie étudiante <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		
Recherche spatiale		
Orientation et pilotage de la recherche <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		
Recherche dans le domaine de l'énergie		
Recherche industrielle		
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat		
Recherche duale (civile et militaire)		
Recherche culturelle et culture scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	79.603.715 20.906.303	
Enseignement supérieur et recherche agricoles <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	79.603.715	79.603.715
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Dans un souci de clarté et conformément aux principes posés par la loi organique du 1^{er} août 2001, cet amendement a pour objet de rattacher les crédits relatifs aux musées regroupés dans l'action 13 du programme « Formations supérieures et recherche universitaire » au programme « Recherche culturelle et culture scientifique ». Ces crédits concernent notamment le Muséum d'histoire naturelle et le musée du Quai Branly. Il apparaît en effet plus logique que la tutelle de musées soit assurée par le ministère de la Culture plutôt que par le ministère de l'Éducation nationale.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2006

Amendement n° II-164
présenté par M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial
au nom de la Commission des finances
et M. Jérôme Chartier

Article 52

État B

Mission « Recherche et enseignement supérieur »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Formations supérieures et recherche universitaire <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	3.000.000	
Vie étudiante <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires		
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources		
Recherche spatiale		
Orientation et pilotage de la recherche <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		3.000.000
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions		
Recherche dans le domaine de l'énergie		
Recherche industrielle		
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat		
Recherche duale (civile et militaire)		
Recherche culturelle et culture scientifique <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Enseignement supérieur et recherche agricoles <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	3.000.000	3.000.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Depuis plusieurs années, un certain nombre de parlementaires, dont le président de la commission des Finances, ont plaidé pour une augmentation du soutien à l'enseignement supérieur privé, à répartir sur plusieurs années. Pour 2006, il est ainsi proposé de majorer de 3 millions d'euros l'action Établissements d'enseignement privés du programme Formations supérieures et recherche universitaire.

On rappellera que les établissements sous tutelle du ministère de l'Éducation nationale bénéficient de subventions publiques, jusqu'à présent rassemblées dans le chapitre 43-11 du titre IV du budget de l'enseignement supérieur, intitulé « encouragements divers ».

Avec la nouvelle nomenclature budgétaire issue de la LOLF, ces crédits sont dans le programme Formations supérieures et recherche universitaire de la Mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur, les crédits de ce programme s'élevant dans le projet de loi de finances 2006 à 10.125.235.936 euros.

L'action Établissements d'enseignement privés y est spécifiée : le montant qui y est crédité correspond à l'ancien article 10 du chapitre 43-11 « Établissements d'enseignement supérieur privés ».

Ces établissements remplissent les objectifs qui ont été déterminés dans ce programme dans le cadre des missions du service public de l'enseignement supérieur, et qui sont, outre l'élévation du niveau général des connaissances de la population, de répondre aux besoins de qualification supérieure de la Nation et de produire et valoriser des connaissances scientifiques dans un contexte de concurrence internationale.

Un protocole d'accord entre le ministère de l'Éducation et la FESIC, ainsi qu'entre le ministère de l'Éducation nationale et l'UDESCA signé avec le ministre Jack Lang le 30 avril 2002, avait déjà souligné la participation aux missions de service public de l'enseignement supérieur de ces établissements, ainsi que la complémentarité entre l'enseignement supérieur privé et l'enseignement supérieur public. Il définissait les bases d'un réel partenariat avec les pouvoirs publics. L'État s'y engageait à rechercher la valorisation en loi de finances des subventions à ces établissements.

Le rapport de M. Guy Gautherin (avril 2003), rédigé à la demande du ministre de la Jeunesse, de l'Éducation nationale et de la Recherche, M. Luc Ferry, établit la nécessité d'un soutien financier de l'État et propose plusieurs niveaux d'engagement contractuel entre l'État et les établissements d'enseignement supérieur. Cinq scénarii y sont évoqués, envisageant différentes hypothèses allant d'un soutien de base à l'intégration dans un établissement public.

Deux scénarii ressortent principalement de cette analyse :

– un scénario de partenariat exigeant, dans lequel, pour les établissements s'engageant à remplir des critères définis par l'État, la dotation par étudiant serait comprise entre 5.000 et 6.000 euros selon les disciplines professionnelles, 2.500 dans les disciplines canoniques et dans les formations conduisant à des diplômes nationaux ;

– un scénario minimal avec un soutien de base d'environ 2.000 euros par étudiant et par an pour les formations professionnelles (écoles d'ingénieurs et de management), de 700 à 800 euros pour d'autres formations au coût unitaire plus faible.

Face à des chiffres, il faut rappeler que les ressources actuellement conférées par l'État à ces établissements sont de 900 euros par an.

À la suite de ce rapport a été mis en place, en octobre 2003, le comité consultatif pour l'enseignement supérieur privé présidé par M. Guy Gautherin et dont la mission est de « formuler toute recommandation concernant les relations de partenariat entre les établissements d'enseignement supérieur privé et l'État. Il examine les formations dispensées et leur degré de participation à une mission de service public. Il formule des propositions quant à l'appui financier de l'État. » Il est placé auprès du ministre chargé de l'Enseignement supérieur.

Parallèlement aux travaux de ce comité, une mission parlementaire sur l'enseignement supérieur privé a été diligentée par le Premier ministre en août 2004. Il s'agissait de faire un état des lieux et de « proposer une stratégie permettant de faire concourir utilement l'enseignement privé à la qualité et aux performances du système de formation en France. » Ce rapport a été remis au Premier ministre en mai 2005.

Ces deux rapports sur le soutien public à l'enseignement supérieur privé proposent ainsi des approches complémentaires et ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

À la lecture du projet de loi de finances pour 2006, les actions concernant l'enseignement supérieur privé montrent une augmentation de 1,95 million d'euros, en comparant la prévision 2006 sans abondement parlementaire et la réalité de ce qui a été crédité en 2005. Le sursaut d'encouragement à apporter à l'enseignement supérieur privé n'est donc pas du tout traité dans ce projet de loi et les évolutions souhaitées par tous ne pourront pas être mises en œuvre.

Des marges de manœuvre peuvent être dégagées sur le programme Orientation et pilotage de la recherche, au niveau de l'action Pilotage et animation du programme et de la mission, par une diminution d'un montant de 3 millions d'euros, en fonctionnement et en intervention, des crédits d'évaluation et d'enquêtes, dont l'utilité laisse parfois à désirer.

N° 2568-25 – Rapport de M. Michel Bouvard fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), Annexe n° 25 : Recherche et enseignement supérieur, formations supérieures et recherche universitaire ; vie étudiante (M. Michel Bouvard)