

N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2007** (n° 3341),

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 : LA PROGRESSION DES MOYENS CONSACRÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS	10
I.– LE PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE : VUE D'ENSEMBLE	10
A.– OBSERVATIONS SUR LE CONTENU DU PROGRAMME ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE	10
B.– CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007	11
II.– LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS DOIT IMPÉRATIVEMENT ÉVOLUER	12
A.– UN OBJECTIF : FÉDÉRER LES FORCES	13
1.– Promouvoir les logiques de site	13
2.– Constituer des réseaux au niveau européen	14
B.– UN IMPÉRATIF : DYNAMISER LA GESTION DES UNIVERSITÉS	15
1.– Gouvernance des universités : une réforme urgente	15
2.– Les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur	21
III.– 2007 SERA UNE ANNÉE DÉCISIVE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE	22
A.– LES FAIBLESSES DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER	23
1.– Une connaissance encore imparfaite de l'état du patrimoine universitaire	23
2.– Une gestion critiquable	26
B.– LE VOLET CONTRACTUEL DES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE : UN BILAN MITIGÉ	28
1.– Le difficile achèvement des contrats de plan Etat-régions 2000-2006	29
2.– Le lancement des contrats de projet	34
3.– L'effort en faveur des bibliothèques	36
C.– LES OPÉRATIONS FINANCÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT : LE MANQUE D'INTÉRÊT ACCORDÉ À LA SÉCURITÉ ET À LA MAINTENANCE	39
1.– Le chantier de désamiantage du campus de Jussieu	39
2.– La mise en sécurité et la maintenance des bâtiments universitaires	44

IV.– L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS EST POURSUIVI	47
A.– LES PERSONNELS ENSEIGNANTS.....	50
1.– Les créations d'emplois d'enseignants-chercheurs doivent s'accompagner d'une dynamisation de leur gestion	50
2.– Une revalorisation du métier d'enseignant-chercheur est nécessaire	56
B.– LES PERSONNELS NON ENSEIGNANTS	61
1.– Le choc démographique et le besoin croissant de qualification constituent un défi majeur.....	62
2.– La politique de gestion prévisionnelle des effectifs doit encore être affermie	63
3.– Les crédits en faveur des personnels non enseignants s'inscrivent en nette hausse	64
 CHAPITRE II: L'EFFICACITÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS SUPPOSE UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DES DISPOSITIFS D'AIDE.....	65
 I.– LE PROGRAMME <i>VIE ÉTUDIANTE</i> : VUE D'ENSEMBLE	65
A.– OBSERVATIONS SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE	65
B.– CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007	66
 II.– L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES ÉTUDIANTS FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE.....	69
A.– L'AIDE FINANCIÈRE DIRECTE.....	70
1.– Les bourses.....	70
2.– Les actions en faveur des étudiants les plus défavorisés	78
3.– Les prêts d'honneur	79
B.– L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS HANDICAPÉS	80
C.– LE TRANSPORT.....	81

III.– LES MOYENS DESTINÉS A L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE SONT CONSOLIDÉS	81
A.– LE LOGEMENT	82
B.– LA RESTAURATION	89
C.– LA MÉDECINE UNIVERSITAIRE	90
EXAMEN EN COMMISSION	93
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	97
ANNEXE	99

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À cette date, 77 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial, qui a pu *in fine* travailler avec la totalité des réponses.

Synthèse

Les crédits demandés pour 2007 au titre des programmes *Enseignement supérieur et recherche universitaire* et *Vie étudiante* s'élèvent à 12,51 milliards d'euros. A structure constante, ils augmentent de 3 %. Cette progression est d'autant plus remarquable qu'elle intervient dans un contexte de stricte maîtrise de la dépense publique.

Les crédits inscrits sur le programme *Enseignement supérieur et recherche universitaire* s'élèvent à 10.664 millions d'euros, en progression de 2,82 % à structure constante, tandis que ceux inscrits sur le programme *Vie étudiante* enregistrent une hausse encore plus forte (4,31 %), pour s'établir à 1.847 millions d'euros.

1.000 emplois supplémentaires sont prévus, se répartissant entre 450 emplois d'enseignants-chercheurs et 550 emplois de personnels non enseignants. Par ailleurs, 500 postes de moniteurs devraient être créés (ce qui représente un coût supplémentaire de 0,69 million d'euros). Un ensemble de mesures en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière des personnels de l'enseignement supérieur est proposé pour un montant total de 12,77 millions d'euros.

Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur devraient s'élever à 1.317 millions d'euros. Les moyens destinés aux universités devraient progresser de 21,62 millions d'euros, à structure constante. La dotation de fonctionnement dédiée aux bibliothèques devrait augmenter d'1 million d'euros. 1,31 million d'euros supplémentaires sont prévus pour l'enseignement supérieur privé.

Le montant des autorisations d'engagement ouvertes pour 2007 au titre des prochains contrats de projet 2007-2013 devrait s'élever à 143,47 millions d'euros. 229 millions d'euros devraient être ouverts en crédits de paiement au titre des CPER 2000-2006 et 15 millions d'euros pour les contrats de projets. L'effort financier pour la mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur est poursuivi en 2007, avec l'ouverture de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 43 millions d'euros en 2006) et de 73 millions d'euros en crédits de paiement (ce qui correspond à une reconduction du montant des crédits demandés en 2006), tandis que les crédits de maintenance sont consolidés à 133,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. 93,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,59 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour le chantier du campus de Jussieu.

Les aides sociales aux étudiants enregistrent une forte hausse, de 4,5 %, qui correspond notamment à :

– la revalorisation de 1,5 % les taux des bourses et les plafonds de ressources à la rentrée 2007 (6,71 millions d'euros) et à l'extension en année pleine de la revalorisation des bourses intervenue à la rentrée 2006 (13,04 millions d'euros) ;

– l'inscription d'une « provision » de 41,73 millions d'euros destinée à accompagner la rénovation du dispositif des aides directes aux étudiants, dont plus de la moitié devrait être consacrée à l'allocation d'installation étudiante (ALINE) mise en place à la rentrée 2006.

7,5 millions d'euros sont destinés à l'amélioration de l'accompagnement pédagogique des étudiants handicapés.

INTRODUCTION

Engagé il y a trois ans, l'effort en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire se poursuit cette année. La progression des moyens destinés à l'enseignement supérieur dans un contexte budgétaire contraint témoigne de la volonté de faire de l'enseignement supérieur et de la recherche une priorité. De la vitalité de notre système d'enseignement supérieur et de recherche dépendent en effet l'emploi présent et futur, le niveau de vie de la population et la place de l'économie française. Il s'agit également de rapprocher les moyens consacrés par la France à l'enseignement supérieur (1,2 % de son PIB) de ceux mobilisés par nos partenaires de l'OCDE.

Si cet effort budgétaire est un signe fort de la reconnaissance de l'importance que la collectivité nationale attache à l'enseignement supérieur et à la recherche universitaire, il doit être prolongé par une évolution des modes de régulation du système, allant dans le sens d'une plus grande responsabilisation et d'un dynamisme accru de ses acteurs. Le système d'enseignement supérieur se doit d'être plus performant : sa gouvernance doit impérativement être améliorée. Dans cette perspective, le renforcement des dispositifs d'évaluation, externes et internes, demeure indispensable.

Compte tenu de la stabilisation des effectifs d'étudiants, il convient désormais nécessaire de mettre l'accent sur les aspects qualitatifs plutôt que quantitatifs. A cet égard, la négociation des contrats de projet 2007-2013 doit être l'occasion d'une réflexion approfondie sur la nature des besoins à satisfaire en matière d'enseignement supérieur. Plutôt que de lancer des projets de construction parfois surdimensionnés, il convient de privilégier l'amélioration des conditions d'accueil des étudiants et la mise en place d'équipements scientifiques structurants. Dans un environnement concurrentiel accru, le développement d'une politique de sites, qui devrait être favorisée avec la création des pôles de recherche et d'enseignement supérieur, et la constitution de réseaux au niveau européen apparaissent, en outre, comme deux conditions indispensables au renforcement du rôle joué par les établissements d'enseignement supérieur français au niveau international.

CHAPITRE PREMIER : LA PROGRESSION DES MOYENS CONSACRÉS AUX ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIT S'ACCOMPAGNER D'UNE AMÉLIORATION DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS

I.- LE PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE : VUE D'ENSEMBLE

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 chargé de l'enseignement supérieur.

A.- OBSERVATIONS SUR LE CONTENU DU PROGRAMME ET LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Votre Rapporteur spécial s'étonne que, en dépit de ses observations formulées depuis la mise en place de la nouvelle maquette budgétaire, les moyens de la Direction de l'enseignement supérieur n'aient pas été rattachés au programme *Formations supérieures et recherche universitaire*. L'inscription de ces crédits sur le programme *Soutien de la politique de l'éducation nationale* de la mission *Enseignement scolaire* ne répond pas aux principes de la budgétisation par objectifs. Elle 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.

S'agissant plus particulièrement du dispositif de mesure de performance du programme, il est dommage que les indicateurs liés au seul objectif d'efficacité⁽¹⁾ relatif au programme 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 des indicateurs *Montant des ressources propres procurées par les prestations de services* et *Part des ressources propres liées à des prestations de services sur les recettes de fonctionnement, hors droits d'inscription*. En revanche, votre Rapporteur spécial se félicite que sa proposition d'introduire un indicateur relatif au taux d'occupation des lieux ait été suivie. Comme il l'avait souligné l'année dernière, un indicateur relatif au taux d'activité des enseignants pourrait utilement compléter la batterie actuelle.

(1) « Optimiser la gestion des établissements de l'enseignement supérieur et l'évolution du patrimoine immobilier ».

En outre, votre Rapporteur spécial réitère son souhait de voir introduits des indicateurs relatifs à la constitution de réseaux entre les établissements d'enseignement supérieur, en particulier au niveau européen. Ainsi, il serait intéressant de connaître le nombre de conventions conclues avec des universités étrangères.

B.- CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

Une action volontariste est menée depuis 2004 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 **10.664 millions d'euros, en progression de 2,82 % à structure constante**. Il convient en effet de souligner que de nombreux transferts de crédits sont proposés, afin de procéder aux ajustements nécessaires après la première année de mise en œuvre de la LOLF. Parmi ces transferts, le plus important est celui relatif aux allocations de recherche (305 millions d'euros et 12.000 ETPT), qui passent du programme *Orientation et pilotage de la recherche* au programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Les personnels font, cette année encore, l'objet d'une attention particulière, puisque 1.000 emplois supplémentaires sont prévus, se répartissant entre 450 emplois d'enseignants-chercheurs et 550 emplois de personnels non enseignants. La répartition des emplois de personnels enseignants sera réalisée selon quatre objectifs : conforter la puissance scientifique de l'enseignement supérieur, promouvoir les logiques de sites et le rapprochement des établissements d'enseignement supérieur, accroître la maîtrise de la gestion prévisionnelle de l'emploi scientifique et favoriser l'insertion professionnelle.

Les 550 emplois de personnels non enseignants devraient se répartir entre 50 personnels d'encadrement et 500 personnels IATOS. La politique de requalification des emplois sera poursuivie en 2007. Rappelons qu'elle a permis, depuis 1997, de faire passer le nombre d'emplois de catégorie A de 20 à 25 %, celui de catégorie B de 20 à 23 %, tandis que celui de catégorie C diminuait de 60 à 52 %. L'objectif est de renforcer l'encadrement et les capacités d'expertise des établissements d'enseignement supérieur.

Un ensemble de mesures en faveur de l'amélioration des perspectives de carrière des personnels de l'enseignement supérieur est proposé pour un montant total de 12,77 millions d'euros. Il s'agit d'assurer le financement du plan d'amélioration des carrières contenu dans l'accord salarial conclu avec le ministre de la fonction publique (4,89 millions d'euros) et ainsi que le respect des engagements pris dans le pacte pour la recherche (revalorisation de la prime d'encadrement doctorale et de recherche, accélération des carrières et financement des bourses Descartes) (7,88 millions d'euros).

690.000 euros supplémentaires sont en outre demandés afin de pouvoir recruter 500 nouveaux moniteurs à la rentrée 2007.

Par ailleurs, les allocations de recherche seront revalorisées à hauteur de 8 % le 1^{er} février prochain et le nombre d'allocataires sera porté à 11.988.

Les dépenses d'immobilier devraient également bénéficier d'un effort soutenu. Il s'agit d'achever les opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-région 2000-2006, mais également de permettre le lancement des nouveaux contrats de projet. Le montant des autorisations d'engagement ouvertes pour 2007 au titre des prochains CPER devrait s'élever à 143,47 millions d'euros. 229 millions d'euros devraient être ouverts en crédits de paiement au titre des CPER 2000-2006 et 15 millions d'euros pour les contrats de projets 2007-2013. L'effort financier pour la mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur est poursuivi en 2007, avec l'ouverture de 45 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 43 millions d'euros en 2006) et de 73 millions d'euros en crédits de paiement (ce qui correspond à une reconduction du montant des crédits demandés en 2006), tandis que les crédits de maintenance sont consolidés à 133,75 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. 93,19 millions d'euros en autorisations d'engagement et 114,59 millions d'euros en crédits de paiement sont prévus pour le chantier du campus de Jussieu.

Les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur devraient s'élever à 1.317 millions d'euros. Les moyens destinés aux universités devraient progresser de 21,62 millions d'euros, à structure constante. La dotation de fonctionnement dédiée aux bibliothèques devrait augmenter d'1 million d'euros. 1,31 million d'euros supplémentaires sont prévus pour l'enseignement supérieur privé.

La poursuite de l'effort budgétaire en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire, plus que nécessaire, suppose toutefois, pour être pleinement efficace, que la gestion des moyens humains et financiers soit améliorée.

II.- LE SYSTÈME DE GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS DOIT IMPÉRATIVEMENT ÉVOLUER

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 de fédérer les énergies, notamment au travers de la promotion des logiques de sites et la constitution de réseaux, en particulier au niveau européen, mais également de moderniser la gestion des établissements d'enseignement supérieur.

A.- UN OBJECTIF : FÉDÉRER LES FORCES

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. Il faut également encourager la constitution de réseaux, en particulier au niveau européen.

1.- Promouvoir les logiques de site

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 site et d'encourager les partenariats entre les universités, les organismes de recherche, les entreprises et les collectivités territoriales.

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

Les universités sont donc 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.

Un pas décisif semble avoir été franchi avec l'adoption de la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, qui favorise les rapprochements, dans le cadre des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) et des campus de recherche.

Les PRES sont conçus comme des outils de mutualisation des activités et des moyens des établissements d'enseignement supérieur et de recherche et des organismes de recherche, publics ou privés, relativement proches géographiquement. Ils visent, dans une logique de site, à renforcer l'efficacité, la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français. Les PRES ont vocation à conclure avec le ministère des contrats quadriennaux de développement au même titre que les établissements.

Au 30 août 2006, huit dossiers de PRES ont été transmis au ministère : Universud, Paris Universitas, PRES « Biodiversité » du Muséum national d'histoire naturelle, Paristech, PRES « université de Bordeaux », « Nantes Atlantique université », Caen Basse-Normandie et « Université européenne de Bretagne ». Parallèlement, des rencontres ont eu lieu en septembre sur les sites où les enjeux en matière de restructuration sont particulièrement forts et où la réflexion est déjà très avancée : à Marne-la Vallée, en Lorraine, à Aix-Marseille, dans le Nord-Pas de Calais, en Alsace, à Nice ou encore à Lyon. Au total, on dénombre à l'heure actuelle 29 projets.

Votre Rapporteur spécial ne peut qu'encourager ces initiatives, dont il est indispensable qu'elles aboutissent. Il est en effet plus qu'urgent 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.- Constituer des réseaux au niveau européen

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 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.

L'instauration du système européen « licence-master-doctorat » (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.

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 diplômés, 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* ».

Au-delà du développement des partenariats, qui constitue un puissant levier de transformation, l'enjeu est de renforcer la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur

B.– UN IMPÉRATIF : DYNAMISER 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 constat dressé par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre commission des finances sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF⁽¹⁾ est sans appel.

Remédier aux défaillances de la gestion financière, budgétaire et comptable des universités suppose 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. Tel est le sens des propositions de la mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités.

1.– Gouvernance des universités : une réforme urgente

Alors que la MEC a formulé des propositions précises, résultant d'un travail approfondi mené en collaboration avec la Cour des comptes, votre Rapporteur spécial estime que les réponses apportées par le ministère sont trop timides alors même que la communauté universitaire, représentée par la Conférence des présidents d'université, est prête à ces évolutions.

(1) MM. Michel Bouvard et Alain Claeys, *Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités dans le contexte de la LOLF*, Pour une politique universitaire renouée : gouvernance, contrat, évaluation, orientation, rapport d'information n° 3160, juin 2006.

RÉPONSES APPORTÉES PAR LE MINISTÈRE AUX PROPOSITIONS DE LA MEC

Proposition n° 1 - Offrir aux conseils d'administration le choix de prévoir dans les statuts le renouvellement possible du mandat du président.

Dans le cadre d'une gouvernance renouvelée se traduisant notamment par l'affirmation de la fonction présidentielle, il peut être envisagé de renouveler immédiatement le mandat du président à l'instar de ce qui existe déjà pour les directeurs d'instituts ou d'écoles internes aux universités et pour les directeurs d'instituts ou d'écoles extérieurs aux universités. Toutefois, ce n'est pas uniquement l'instauration de cette mesure qui permettra de concevoir une politique d'établissement dans la durée. En effet, la capacité du président de l'université et de son équipe peut se mesurer à l'aune de leur aptitude à définir une stratégie pour l'établissement et à obtenir l'approbation ou la coopération des conseils statutaires. Elle suppose que soient constituées des équipes fortement structurées, compétentes et aptes à renforcer au niveau central de l'université une légitimité propre à dépasser les individualismes des composantes. La mise en place de cette mesure relève de la loi.

Proposition n° 2 - Aucune affectation ne peut être prononcée si le président de l'université émet un avis défavorable expressément motivé.

Corollaire de la proposition 1, l'affirmation du rôle du président d'université suppose en effet qu'il dispose d'un droit de veto sur l'affectation des personnels dans son établissement et dispose ainsi des mêmes prérogatives que les directeurs d'instituts ou d'écoles internes. Cette mesure relève de la loi.

Proposition n° 3 - Renforcer le conseil d'administration comme lieu du débat sur les questions stratégiques ; chaque année, le président de l'université présente un rapport d'activité qui comprend notamment les rapports d'activité de chaque composante ainsi que l'évaluation des enseignements et de la formation ; la présentation de ce rapport donne lieu à un débat.

On ne peut qu'être favorable à la proposition consistant à recentrer le rôle du conseil d'administration sur les questions stratégiques mais cela relève de l'autonomie des établissements.

La proposition consistant à demander au président d'université de présenter un rapport d'activité au conseil d'administration paraît inutile dans le cadre de la nouvelle procédure de contractualisation qui s'appuie sur une évaluation renforcée à la fois externe et interne. En effet, le contrat de développement définit des objectifs et des priorités permettant de combiner pilotage national et émergence d'une vraie politique d'établissement. La démarche d'évaluation est globale (quantitative et qualitative), porte sur les projets comme sur les réalisations et prend en compte la stratégie élaborée par l'établissement.

Proposition n° 4 - En vue de constituer des équipes cohérentes, supprimer la possibilité de panachage des listes aux élections aux conseils.

Cette proposition constitue également une revendication de certaines organisations syndicales mais ne suffit pas à garantir la compétence des membres des conseils. En tout état de cause cette mesure relève de la loi.

Proposition n° 5 - Offrir une formation administrative, comptable et financière à tous les membres des conseils, au président, et aux directeurs d'UFR, dans le cadre de l'École supérieure de l'éducation nationale (ESEN).

On ne peut qu'être favorable à une telle proposition : l'ESEN renforcera son action dans ce domaine.

Proposition n° 6 - Doter la Conférence des présidents d'université (CPU) d'une autonomie juridique et budgétaire en en faisant un groupement d'intérêt public (GIP), qui reprendrait les missions de l'Agence de mutualisation des universités (AMUE).

Il n'est pas envisagé de regrouper les compétences de la CPU et de l'AMUE dans une même structure juridique s'agissant de deux entités qui n'ont pas la même vocation. La CPU, présidée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, étudie toutes questions intéressant les établissements qu'elle représente et peut formuler des vœux au ministre. L'AMUE est un GIP dont la mission est d'organiser la coopération entre ses membres en vue d'améliorer la qualité de leur gestion, notamment dans le domaine informatique et de mettre à disposition des outils communs de gestion et de pilotage...

Une convention de mandat est en cours d'élaboration permettant au MENESR de confier un mandat de gestion des crédits de la CPU à l'AMUE.

Proposition n° 7 - Valoriser davantage la fonction de secrétaire général, en prenant mieux en compte le niveau des responsabilités assumées par celui-ci dans le déroulement de sa carrière.

Cette proposition s'inscrit dans le cadre plus général du renforcement de l'encadrement administratif des universités et autres établissements d'enseignement supérieur. Elle n'a de sens que si l'affirmation d'une politique unitaire d'établissement est possible. Ainsi, le modèle le plus adéquat serait celui existant dans les collectivités territoriales avec un directeur général des services. Le président d'université serait confirmé dans son rôle d'animation et de coordination de la réflexion conduisant à la définition de la politique générale de l'université et le secrétaire général se verrait chargé de la mise en oeuvre de la politique définie par le président. Dans ce cadre, il est souhaitable de valoriser la fonction de secrétaire général dans le déroulement de sa carrière.

Proposition n° 8 - Augmenter le nombre de cadres administratifs A et A+ dans les universités, pour exercer des fonctions de direction (finances, contrôle de gestion, ressources humaines, bibliothèques, etc.).

Dans le cadre de la circulaire relative à la campagne d'emplois 2006, les objectifs clairement identifiés visaient principalement au soutien de la politique de la recherche mais également au renforcement de l'encadrement et des capacités d'expertise des établissements. Ainsi des demandes de créations destinées à la structuration de la fonction gestion des ressources humaines ou au renforcement de la fonction de contrôle de gestion ou gestion du patrimoine ont été satisfaites. A l'issue des opérations de répartition des 708 emplois IATOSS :

– 52 ont été créés pour le contrôle de gestion. Ces emplois sont majoritairement des emplois de catégorie A (2 CASU, 18 IGR, 23 IGE, 4 AASU et 4 ASI) l'emploi restant est un emploi de catégorie B.

– 46 ont été créés pour renforcer la fonction assistance juridique et divers. Dont 34 emplois de catégorie A (6 IGR, 18 IGE, 3 AASU, 7 ASI), 9 emplois de catégorie B et 3 de C.

– 43 ont été créés pour renforcer la fonction logistique immobilière. Dont 27 emplois de catégorie A (4 IGR, 12 IGE et 11 ASI).

– 40 ont été créés ont été créés au titre des bibliothèques et documentation. Dont 15 catégorie A (2 IGR, 3 Conservateurs de bibliothèques, 6 IGE, 2 ASI, 2 BIB).

– 26 ont été créés pour la gestion de personnel. Ces emplois sont majoritairement des emplois de catégorie A (2 CASU, 12 IGE, 4 AASU et 3 ASI) les 5 emplois restants étant des emplois de catégorie B.

– 20 ont été créés pour la gestion financière. Ces emplois sont majoritairement des emplois de catégorie A (1 IGR, 9 IGE, 1 ASI) les 9 emplois restants sont des emplois de catégorie B.

– 71 emplois ont été créés pour renforcer la fonction informatique.

Il est également à préciser que depuis 2003 le ministère s'est engagé dans une politique de requalification des emplois non enseignants, afin de permettre aux établissements d'enseignement supérieur de renforcer leur encadrement et leurs capacités d'expertise dans le domaine de la gestion financière, patrimoniale et des ressources humaines, ainsi que dans le domaine de la valorisation de la recherche.

Proposition n° 9 - Offrir une formation continue obligatoire à tous les cadres administratifs en renforçant l'ESEN.

On ne peut qu'être favorable à une telle proposition qui vise à renforcer une action déjà engagée.

Proposition n° 10 - Afin de donner aux universités la capacité d'assumer leur autonomie, mobiliser les moyens nécessaires pour mettre en place des systèmes d'information permettant la comptabilité analytique et le contrôle de gestion ; ces systèmes doivent être tous compatibles entre universités et avec ceux de l'État qui doit obtenir des données consolidées pour l'application de la LOLF et pour fixer les grandes orientations stratégiques.

La constitution d'un système d'information unique et global apparaît trop complexe ; en revanche, il convient de viser la construction de systèmes d'information permettant aux établissements d'avoir une réelle connaissance de leur situation financière et d'aider l'équipe présidentielle dans sa mission de pilotage, tout en assurant un bon échange d'information avec le ministère. C'est pourquoi, un organe de coordination entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche et l'administration centrale du MENESR a été créé en janvier 2004. Ce comité de pilotage "Systèmes d'information" (SI) a pour mission de définir :

– la stratégie commune en matière de système d'information ;

– les concepts et objets communs entre l'ensemble des partenaires (définition du cadre de cohérence SI dans l'ensemble des domaines de gestion) tout en permettant à chaque établissement d'établir sa stratégie propre dans ce domaine.

Des moyens sont alloués aux établissements sur la base d'une évaluation de leur politique dans ce domaine pour leur permettre de renforcer le système d'information, notamment à travers les dotations quadriennales. L'AMUE apporte son expertise sur le sujet.

Proposition n° 11 - Instaurer un service de contrôle de gestion dans toutes les universités.

Si l'organisation interne des universités relève de l'autonomie de chaque établissement, force est de constater que la mise en oeuvre de la LOLF et l'obligation de certifier les comptes de l'Etat conduisent les opérateurs à améliorer la qualité de leurs comptes. Dans ce contexte, la création d'un service de contrôle de gestion dans chaque établissement est inéluctable. D'ailleurs 52 emplois IATOSS ont été créés pour le contrôle de gestion lors de la campagne 2006.

En outre, dans le cadre de la politique contractuelle, sont valorisés les établissements qui mettent en place un dispositif d'auto-évaluation ou d'assurance qualité dans les trois secteurs suivants : politique de formation, politique scientifique, management de l'établissement au service de ses missions. Le pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'auto-évaluation ou d'assurance qualité constitue un objectif stratégique national du projet annuel de performance.

Proposition n° 12 - Les recteurs remettront chaque année un rapport au ministre justifiant de leur action en matière de contrôle de légalité et de contrôle budgétaire en tant que chanceliers des universités.

On ne peut que souscrire à cette proposition. Selon l'importance que l'on souhaite accorder à cette mesure, on peut soit choisir de l'insérer dans la partie législative du code de l'éducation, soit procéder par voie de circulaire au recteur.

Proposition n° 13 - Introduire un contrat de service pluriannuel entre l'université et chaque enseignant-chercheur, prévoyant la répartition de son temps de travail entre enseignement, recherche et autres tâches (administratives, suivi des stages, diffusion de la culture scientifique et technique, recherche de partenariats, etc.).

Le pacte pour la recherche prévoit d'engager la réflexion sur le chantier essentiel du métier d'enseignant-chercheur.

Proposition n° 14 - Rapprocher le régime des primes de recherche et d'encadrement doctoral de celui des autres primes, en intégrant l'ensemble des primes (IATOSS et enseignants-chercheurs) dans le budget des universités.

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la LOLF et dans une logique d'efficacité et d'efficacités, les établissements peuvent se voir confier la responsabilité de la répartition de l'ensemble des primes entre les personnels (IATOSS et enseignants) tandis que le montant global et la répartition entre établissements de ces primes serait fixé par l'Etat, à partir notamment de l'évaluation de leur politique scientifique et de ses résultats. Cette mesure suppose une réflexion approfondie avec l'ensemble des acteurs concernés sur la rémunération des personnels.

Proposition n° 15 - Le patrimoine peut être dévolu aux universités, sur la base du volontariat, sous réserve d'une « dotation globale de transfert » accordée à l'université, tenant compte de l'état du patrimoine après expertise contradictoire.

La dévolution du patrimoine aux établissements publics d'enseignement supérieur nécessite l'intervention d'un texte de niveau législatif, l'article L. 762-2 du code de l'éducation ne conférant à ces derniers que "les droits et obligations du propriétaire à l'exception du droit de disposition et d'affectation".

Les établissements ne peuvent actuellement ni aliéner les biens immobiliers qui leur sont affectés par l'Etat, ni consentir des autorisations d'occupation temporaire (AOT) constitutives de droits réels. Propriétaires, les établissements pourraient récupérer intégralement et directement le produit des cessions ainsi que les redevances de toutes les AOT délivrées. Ils deviendraient maîtres d'ouvrage de tous les travaux concernant leur patrimoine (construction et maintenance). Le principe du volontariat figurait dans le projet de loi de modernisation universitaire de 2003. Le transfert en pleine propriété du patrimoine aux établissements pose le problème du financement des amortissements.

Proposition n° 16 - Inciter au regroupement des compétences dans le cadre des PRES, sous la responsabilité des conseils d'administration des universités concernées, moyennant une majoration du contrat des universités participantes.

La loi de programme pour la recherche permet aux établissements et à la communauté universitaire de disposer d'un nouvel outil de mutualisation de leurs activités et de leurs moyens : les PRES.

Cet instrument de coopération vise, dans une logique de site, à renforcer la visibilité et l'attractivité du système d'enseignement supérieur et de recherche français.

L'initiative de cette démarche est laissée par la loi aux acteurs eux-mêmes. Le périmètre et les champs d'intervention des PRES peuvent être très variés. Ils relèvent de l'identité de chaque PRES et sont fixés par les partenaires et validés par leurs conseils. Ils n'entament en rien l'identité des établissements constitutifs. La constitution des PRES comprend 2 étapes dans lesquelles l'Etat intervient :

- la création administrative et juridique du PRES : elle peut être effective dès la signature d'une convention entre les partenaires approuvée par les conseils des établissements ou partenaires. Le PRES peut acquérir la personnalité morale en adoptant soit un statut de GIP, d'établissement public de coopération scientifique (EPCS), ou de fondation de coopération scientifique (FCS). L'adoption d'un tel statut nécessite, outre une décision de chaque conseil d'administration des établissements, l'intervention d'un acte réglementaire ;

- la contractualisation : l'Etat engagera, en fonction de la qualité et de l'état d'avancement du projet, un dialogue avec les membres du PRES pour définir un cadre contractuel qui pourra être accompagné d'un soutien financier venant compléter la nécessaire mutualisation des ressources des établissements pour les activités considérées.

Propositions n° 17 et 18 - Remettre à plat le système de calcul de la dotation globale de fonctionnement (DGF), en prenant en compte les contraintes et les coûts réels supportés. Augmenter la part du contrat dans le budget des établissements.

Plus qu'une nouvelle réforme de SAN REMO, la réflexion devrait davantage s'envisager sur l'élaboration d'un nouveau système global de répartition des moyens qui serait fondé sur un accroissement des dotations versées sur la base d'évaluations au détriment de dotations forfaitaires, reposant sur des bases purement physiques, par exemple le nombre d'étudiants et les surfaces.

La mise en place d'un système moderne de répartition accordant davantage d'importance à l'évaluation, sur le modèle de celui mis en place par la plupart des pays de l'OCDE, pourrait ainsi s'articuler avec le renforcement de la démarche contractuelle participant à l'amélioration de la gouvernance des établissements.

Proposition n° 19 - Porter la durée du contrat de quatre à six ans.

Le ministère est réservé sur l'opportunité et la faisabilité d'une telle mesure dans l'immédiat. Cette mesure supposerait en effet de revoir, en parallèle la durée des habilitations des unités de recherche, ainsi que celle des formations, qui est actuellement de 4 ans et pourrait se traduire par un manque de réactivité face à l'évolution de la recherche. Le rallongement de la durée des contrats à 6 ans obligerait en outre à prévoir un réexamen du contrat à mi-parcours, ce qui serait source d'alourdissement de la procédure. C'est pourquoi, le ministère, sans être toutefois fermé à cette proposition, entend faire porter prioritairement ses efforts sur l'amélioration du respect du calendrier contractuel par l'ensemble des partenaires concernés. Des progrès sensibles ont été faits en la matière sur les dernières vagues. Ainsi, pour la vague 2006, tous les contrats ont été négociés avant l'été et la plupart pourront être signés à la rentrée après passage devant les conseils d'administration concernés.

Proposition n° 20 - Un nouveau contrat ne peut être signé sans que le précédent ait été évalué par l'Agence de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Les contrats fixent des indicateurs de performance spécifiques pour chaque université et pour chaque discipline, ainsi que le niveau qui doit être atteint. Le contrat doit apporter la garantie que les évaluations des enseignements sont réalisées.

Les recommandations sur ce point ont déjà été largement mises en œuvre. Les circulaires contractuelles de 2005 et 2006 ont inscrit totalement le nouveau contrat dans la démarche initiée par la LOLF ; la volonté est en effet de faire du contrat de développement un véritable contrat d'objectif et de s'engager avec les établissements dans une logique de performance. S'agissant du renforcement de l'évaluation externe, le ministère s'est attaché depuis plusieurs années à améliorer la coordination avec le conseil national de l'évaluation et l'IGAENR. Les calendriers de travail de ces deux instances ont été articulés avec la procédure contractuelle et ce travail de mise en cohérence sera poursuivi avec l'AERES. Comme le souhaite la MEC, l'objectif est de pouvoir disposer en amont de chaque campagne contractuelle des évaluations des établissements.

Les circulaires de 2005 et 2006 ont été l'occasion de mettre l'évaluation au cœur du dispositif contractuel. Les indicateurs élaborés seront renseignés établissement par établissement tous les 4 ans pour 3 périodes différentes : celle du contrat précédent, celle du contrat en cours d'exécution et la période correspondant à la projection de l'établissement à la fin du contrat en préparation.

Les « indicateurs contrats » répondent à 3 logiques :

– mesurer la contribution de chaque établissement aux objectifs stratégiques fixés par le Parlement dans le cadre des programmes 150 et 231 ;

– documenter le dialogue de gestion entre le ministère et les établissements ;

– mesurer l'impact des actions engagées par chaque établissement dans le cadre de sa stratégie propre. Pour la prochaine vague de contractualisation (vague B 2008-2011), une liste de 72 indicateurs a été établie couvrant l'ensemble des domaines d'activité des établissements. Parmi ces indicateurs, celui visant à qualifier le dispositif d'autoévaluation mis en œuvre par l'établissement permettra de mesurer l'engagement de l'établissement dans cette démarche.

Proposition n° 21 - Le découpage de l'établissement en composantes doit être justifié dans chaque contrat ; les UFR doivent être incitées à se regrouper de façon transdisciplinaire ; les arrêtés ministériels fixant d'éventuels redécoupages doivent être signés en même temps que le contrat qui les prévoit.

La question de l'organisation interne de l'établissement et du fonctionnement de ses composantes est une question systématiquement abordée et débattue dans le cadre du dialogue contractuel. Les réorganisations de structures, lorsqu'elles apparaissent nécessaires, sont d'ores et déjà inscrites dans les objectifs du contrat. En revanche, il ne paraît pas réaliste de lier systématiquement la signature du contrat et la parution des arrêtés ministériels reconfigurant les composantes internes.

Proposition n° 22 - Les universités doivent toutes publier des statistiques précises sur la réussite aux diplômes et l'insertion professionnelle des diplômés. Encourager la création d'observatoires de la formation et de l'insertion professionnelle dans les pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES).

La création d'une sous-direction de l'égalité des chances et de l'emploi et du bureau de l'orientation et de l'insertion professionnelle à la direction générale de l'enseignement supérieur constitue une mesure forte de la réorganisation de l'administration centrale du ministère. Elle démontre l'engagement du gouvernement dans le suivi de l'orientation et de l'insertion professionnelle des étudiants.

Le ministère a en outre mis en place le "portail étudiant" sur son site Internet. Le portail comporte déjà des informations statistiques sur le taux de succès des formations. Les universités devront également les fournir à l'étudiant lors de son inscription pédagogique. S'agissant de la création d'observatoires de l'insertion professionnelle des étudiants, la réussite de l'expérience de Marne-La-Vallée gagnerait à être envisagée au niveau de sites et non des établissements. Une telle orientation est fortement soutenue dans les contrats quadriennaux, et notamment dans leur volet interuniversitaire.

Proposition n° 23 - Tout bachelier issu d'une filière technologique ou professionnelle doit être admis dans une formation supérieure courte s'il en fait la demande.

En cas de poursuite d'études, les formations courtes professionnalisées ont vocation à accueillir prioritairement les titulaires d'un baccalauréat technologique et professionnel: elles en sont les débouchés naturels. Le fait que ces deux filières ne soient remplies qu'à 90% de leurs capacités devrait en outre favoriser l'accueil de ces bacheliers.

Les conditions d'admission en IUT (arrêté du 3 août 2005) et en STS (décret du 9 mai 1995) se traduisent par le dépôt d'un dossier de candidature et son examen par un jury (IUT) ou une commission d'admission (STS), ce qui revient à introduire une sélection. Le recteur est toutefois investi d'une mission de régulation des admissions dans l'ensemble des formations post-baccalauréat de son académie, ce qui lui permet de faire procéder à un certain nombre d'inscriptions. Par ailleurs, le décret du 26 août 2005 dispose que les titulaires d'un baccalauréat professionnel obtenu avec mention "très bien" ou "bien" sont admis de plein droit en STS, dès lors que le champ professionnel du baccalauréat correspond à la section de technicien supérieur demandée ; en cas de non admission, le recteur est en mesure de prononcer l'affectation dans la section demandée ou dans une autre section du même champ professionnel.

Une meilleure maîtrise des flux se traduisant notamment par l'admission de tout bachelier technologique et professionnel dans une formation courte professionnalisée passe par la mise en oeuvre d'une procédure renouvelée d'orientation pour l'ensemble des formations post-baccalauréat. Celle-ci devra permettre en particulier à tout élève de classe terminale qui souhaite s'engager dans des études supérieures de bénéficier, dès le mois de mars précédant la rentrée, d'un bilan de compétences : établi sur la base de son dossier scolaire par les enseignants de la ou des filière(s) qu'il envisage de suivre, il serait de nature à l'éclairer utilement sur ses chances de réussite dans la ou les voie(s) souhaitées.

Un tel dispositif éviterait que nombre de bacheliers technologiques et professionnels ne soient en situation d'échec à l'université, alors qu'ils trouveraient en IUT et STS le type d'études et les conditions d'encadrement qui leur offriraient de plus solides chances de réussite.

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

a) Les 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 pas, actuellement, de bilan de sa mise en oeuvre. 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) et la dotation attachée aux contrats quadriennaux. Des dotations sont également versées pour des actions spécifiques

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.

Les moyens destinés au fonctionnement des universités en 2007 devraient progresser, à périmètre constant, de 21,62 millions d'euros par rapport à 2006.

b) Les établissements d'enseignement supérieur privé

Le projet de budget prévoit une augmentation de 1,31 million d'euros des moyens destinés aux établissements d'enseignement supérieur privé, portant le montant total à 51,7 millions d'euros.

L'augmentation des crédits prévue dans le projet de budget devrait contribuer à 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.

III.- 2007 SERA UNE ANNÉE DÉCISIVE POUR L'ÉLABORATION D'UNE POLITIQUE DE GESTION DU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE

2007 constitue une année charnière pour les opérations de construction et de restructuration des bâtiments universitaires, dans la mesure où les nouveaux contrats de plan Etat-régions, dénommés « contrats de projet », sont censés prendre le relais des contrats de plan Etat-régions 2000-2006.

A cet égard, il convient de rappeler l'importance du plan « Université du 3^{ème} Millénaire » (U3M) qui, ayant marqué la période 2000-2006, va trouver des prolongements en 2007.

S'inscrivant 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, dont l'objet était de répartir sur le territoire national les activités d'enseignement supérieur et de recherche – le plan U3M devait répondre, dans un contexte de stabilisation des effectifs étudiants, à des besoins d'ordre davantage qualitatif. Ce plan s'articulait 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) correspondaient 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 concernaient 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.

Si certains de ces chantiers ont abouti, en particulier celui du musée du Quai Branly, force est de constater que de nombreuses opérations sont encore en cours de réalisation. La mise en œuvre du plan U3M a en effet révélé plusieurs dysfonctionnements ⁽¹⁾ qui, s'ils sont, pour certains, en voie d'amélioration, ont entraîné un retard dans l'exécution des CPER.

Au-delà des dysfonctionnements apparus dans l'exécution des CPER, dont il convient de tirer les leçons dans la perspective du lancement des nouveaux contrats, c'est la question de la gestion du patrimoine immobilier des universités qui est posée dans son ensemble.

A.— LES FAIBLESSES DE LA GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER

Le constat dressé par votre Rapporteur spécial l'année dernière demeure encore valable cette année : il n'existe pas de politique de gestion du patrimoine des universités digne de ce nom. L'état du patrimoine universitaire reste mal connu et la construction est privilégiée au détriment de l'entretien, qui, en outre, n'est plus que curatif. Ce constat a été confirmé lors des auditions menées par la MEC sur la gouvernance des universités.

Toutefois, votre Rapporteur spécial salue les efforts menés par le ministère pour mettre fin à cette situation et place beaucoup d'espoir dans la création de l'établissement public d'aménagement universitaire chargé, par son expertise, d'appuyer l'État et les établissements d'enseignement supérieur dans la politique menée en faveur du patrimoine immobilier universitaire.

1.— Une connaissance encore 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 ainsi 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

(1) Dans son rapport sur la gestion du système éducatif, la Cour des comptes avait 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.

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'en 2004, 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, dont l'action de contrôle en tant que chanceliers est aujourd'hui superficielle, 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. Les résultats de la nouvelle enquête figurent dans le tableau ci-après.

SITUATION IMMOBILIÈRE AU 31 DÉCEMBRE 2005

(en SHON et mètres carrés)

Catégories d'opérateurs	Locaux pour lesquels les opérateurs assurent les charges du propriétaire			Locaux pour lesquels les opérateurs n'assurent pas les charges du propriétaire		TOTAL
	Attribution à titre de dotations	Bien propre de l'opérateur	Convention de mise à disposition par un tiers avec transfert de charges	Location	Convention de mise à disposition par un tiers sans transfert de charges	
Universités	12.430.536	226.593	746.130	202.764	463.353	14.069.376
IUFM	300.800	8.249	551.403	9.846	435.948	1.306.246
Instituts d'études politiques	28.007	14.935	16.984	23.140	2.475	85.541
Ecoles normales supérieures	271.794	900	12.795	0	1.109	286.598
Ecoles françaises à l'étranger	37.692	3.954	6.883	330	1.889	50.748
Ecoles et formations d'ingénieurs	1.482.561	25.773	137.629	22.872	130.647	1.799.482
Autres établissements à vocation principale de recherche	232.712	24.270	6.228	62	9.769	273.041
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	213.178	1.135	23.654	24.583	9.258	271.808
Institut national de la recherche pédagogique	6.245	0	0	1.800	8.886	16.931
TOTAL	14.761.513	305.809	1.501.706	285.397	1.063.334	18.159.771

Source : ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Ainsi, au 31 décembre 2005, la surface hors œuvre nette de l'ensemble des établissements s'élève à 18,16 millions de mètres carrés et le foncier non bâti à 5.402 hectares. Cette enquête distingue les superficies des locaux dont les établissements assument les charges du propriétaire, soit 93 % du total, de celles des locaux dont les charges du propriétaire sont assumées par des personnes privées ou des collectivités territoriales.

Alors que, l'année dernière, votre Rapporteur spécial déplorait que l'enquête ne propose pas d'analyse de la nature des activités exercées dans les locaux d'enseignement supérieur et ne permette pas de disposer d'informations sur les surfaces dévolues à l'administration des établissements d'enseignement supérieur ou au logement, il semble qu'il ait été entendu, au moins en partie. En effet, l'enquête menée en 2005 a proposé aux établissements d'enseignement supérieur de préciser, mais de façon facultative, les surfaces dévolues aux différentes activités exercées dans les locaux dont ils disposent. Il en ressort que les surfaces dédiées à l'administration, à la logistique et aux locaux techniques (comprenant les bureaux) représentent 1.929.706 mètres carrés, soit 16 % de la surface totale renseignée. **La déclaration de ce type d'information devrait être systématisée : dans un souci de bonne gestion, les décisions d'investissement doivent impérativement en tenir compte.**

Par ailleurs, l'enquête annuelle lancée par l'administration centrale auprès des établissements d'enseignement supérieur ne fait pas la distinction entre les biens relevant du domaine public et ceux relevant du domaine privé ⁽¹⁾. Sur les 18,16 millions d'euros de mètres carrés recensés, les biens immobiliers dont les établissements sont propriétaires représentent environ 1,8 % du total du parc. Ils sont utilisés en majorité pour les besoins de l'enseignement supérieur. Le chantier de fiabilisation et de valorisation du parc immobilier contrôlé par les établissements publics nationaux, qui vient d'être lancé par la Direction générale de la comptabilité publique, permettra de disposer de davantage de données sur le domaine privé des universités.

Votre Rapporteur spécial ne peut que se réjouir du lancement de cette vaste opération de recensement qui devrait s'achever en 2008. Coordonnés par la Direction générale de la comptabilité publique, les travaux de fiabilisation associeront les services ordonnateurs et les agents comptables des établissements. France Domaine procédera ensuite à leur valorisation.

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 étudiants.** 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 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. De même, la question de l'usage des bâtiments en période estivale mériterait d'être posée.

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 précitée sur la gestion financière et immobilière 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

(1) Le domaine privé des universités est entendu, selon les critères jurisprudentiels, comme recouvrant les biens immobiliers appartenant en pleine propriété aux établissements publics et non affectés au service public de l'enseignement supérieur.

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 de leur patrimoine immobilier 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). Il leur faut 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.

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 chacun, d'avoir une connaissance plus approfondie de son patrimoine immobilier et d'en maîtriser davantage la gestion. Dans cette perspective, il leur est désormais demandé d'élaborer un schéma directeur de gestion du patrimoine immobilier, qui doit constituer 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 a, en outre, vocation à donner 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'inscrivent pleinement dans la logique de la loi organique, puisqu'ils doivent comporter 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 invite les établissements à se doter d'outils d'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 doit être prise en compte lors des négociations des contrats de projet entre l'Etat et les collectivités territoriales.

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.

Votre Rapporteur spécial place enfin de grands espoirs dans la mise en place, d'ici à la fin de l'année, de l'établissement public d'aménagement universitaire. Dans un premier temps, cet établissement sera adossé à l'établissement public du campus de Jussieu, afin de mutualiser les moyens entre les deux entités. Le ministère entend ainsi permettre au nouvel établissement de bénéficier de l'expérience acquise par l'ancien établissement sur des opérations complexes, expérience dont votre Rapporteur spécial ne doute pas qu'elle soit grande au regard des aléas rencontrés depuis de nombreuses années. Une dotation de fonctionnement de 1,84 million d'euros est prévue dans le projet de loi de finances pour cet établissement public.

B.- LE VOLET CONTRACTUEL DES MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT AU PATRIMOINE UNIVERSITAIRE : UN BILAN MITIGÉ

Les contrats de plan Etat-régions concernent les bâtiments universitaires et les bibliothèques mais également les structures consacrées à la recherche. Le volet relatif au logement et à la restauration des étudiants (17 % des crédits des contrats de plan Etat-région 2000-2006, 20 millions d'euros prévus dans le présent projet de loi de finances) fait l'objet d'un traitement spécifique, dans la partie relative au programme *Vie étudiante*.

Les premières années de mise en œuvre des contrats de plan 2000-2006 ont été marquées par le niveau élevé des autorisations de programme, permettant ainsi le lancement des chantiers. Ce n'est qu'à partir de 2004 que l'ouverture des crédits de paiement est montée en puissance. Compte tenu des retards accumulés, bon nombre d'opérations ne pourront toutefois être achevées en 2007, ni d'ailleurs en 2008.

2007 sera donc une année charnière, qui verra à la fois la poursuite des chantiers lancés dans le cadre des CPER 2000-2006 et le lancement des nouvelles opérations, inscrites dans les contrats de projet 2007-2013. Le présent projet de loi de finances reflète le chevauchement des contrats.

1.— Le difficile achèvement des contrats de plan Etat-régions 2000-2006

En dépit de la poursuite du ralentissement de l'exécution des CPER en 2006, l'enseignement supérieur figure parmi les secteurs ministériels où la programmation financière des contrats de plan a été exécutée de façon plutôt satisfaisante, avec près de 74 % des autorisations d'engagement qui auront été déléguées à l'issue de la septième et dernière année d'exécution, sous réserve d'un éventuel complément de programmation de fin d'année.

PREMIER BILAN D'EXÉCUTION DES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION 2000-2006

Régions	CPER Montant totalisé actualisé juillet 2006	Total AP :AE Affectées/ déléguées 2000/2006	Total AP Affectées en 2000	Total AP affectées en 2001	Total AP affectées en 2002	Total AP affectées en 2003	Total AP affectées en 2004	Total AP affectées en 2005	Total AE délégués au 31/08/06	Taux de délégation 2000-2006
ALSACE (sans triennaux)	61,74	43.048.774	10.839.125	8.965.527	7.577.122	4.266.000	2.970.000	3.970.000	4.461.000	69,73
AQUITAINE	68,13	51.499.253	11.095.239	11.224.821	9.708.103	5.743.897	5.440.674	4.147.179	4.129.339	75,58
AUVERGNE	33,08	22.497.370	4.573.471	3.890.499	1.978.789	4.886.373	2.361.588	2.500.488	4.306.163	68,01
BOURGOGNE	36,59	25.081.7188	6.036.981	5.404.318	4.068.942	3.229.620	2.800.000	1.941.857	1.600.000	68,55
BRETAGNE	107,72	69.394.031	14.558.881	13.013.048	13.591.593	7.853.015	5.722.494	7.015.000	7.640.000	64,42
CENTRE	71,78	47.952.032	10.478.736	10.336.043	9.074.063	3.031.442	4.225.957	3.585.791	5.020.000	66,80
CHAMPAGNE-ARDENNE	33,27	24.252.965	5.030.818	4.428.644	4.003.156	2.049.741	2.200.000	4.340.606	2.200.000	72,90
<i>CORSE - rebasage suite à la décentralisation *</i>	9,42	3.222.040	152.449	271.359	0	301.850	689.075	948.232	859.075	34,20
FRANCHE-COMTE	30,49	20.506.266	31.153.868	4.489.624	4.359.987	2.375.038	1.608.323	2.671.371	1.848.055	67,26
LANGUEDOC-ROUSSILLON	90,32	72.136.720	15.885.188	20.018.080	12.579.087	6.273.000	5.071.946	7.009.605	5.299.814	79,87
LIMOUSIN	39,37	28.322.049	4.497.246	5.021.671	5.708.010	2.852.826	2.703.166	5.623.130	1.916.000	71,94
LORRAINE	78,51	53.116.997	7.134.614	11.403.186	10.197.604	3.181.667	10.600.000	5.484.926	5.115.000	67,66
MIDI-PYRENNES	91,32	64.699.561	14.714.379	14.368.320	13.206.583	6.315.137	5.477.410	4.653.812	5.963.920	70,85
NORD-PAS-DE-CALAIS	129,30	78.474.415	13.354.574	19.162.841	16.130.000	7.630.000	6.233.000	8.654.000	7.310.000	60,69
BASSE-NORMANDIE	51,05	38.102.676	7.040.096	6.486.706	6.694.661	6.990.794	4.670.700	3.691.700	2.528.020	74,64
HAUTE-NORMANDIE	48,78	37.752.069	7.489.820	6.541.587	6.405.095	3.632.861	2.285.240	8.547.063	2.850.402	77,39
PAYS DE LOIRE	104,20	69.871.920	13.644.187	14.825.667	13.359.031	7.221.586	6.174.185	7.248.864	7.398.400	67,06
PICARDIE	35,83	23.953.922	8.253.590	2.609.927	3.977.859	3.154.733	1.245.000	2.126.000	2.586.813	66,85
POITOU-CHARENTES	62,88	43.851.966	10.137.860	7.674.284	7.614.927	5.366.205	4.597.862	4.105.071	4.355.758	69,74
PACA Aix-Marseille	74,41	52.955.051	10.625.697	12.195.921	9.774.765	5.721.000	4.000.000	5.552.298	5.085.370	71,17
PACA Nice	43,19	29.308.747	6.723.002	6.489.755	5.952.680	2.811.000	2.383.750	1.348.561	3.400.000	67,86
RHONE-ALPES Grenoble	69,32	44.548.961	7.866.369	7.718.494	6.995.758	5.723.340	2.241.000	6.196.000	5.108.000	64,26
RHONE-ALPES Lyon	103,24	70.101.221	10.671.431	16.345.584	14.330.206	7.312.000	10.896.000	3.631.000	6.915.000	67,90
GUYANE	30,42	25.282.623	8.003.574	4.951.544	1.986.547	3.585.551	0	4.620.407	2.135.000	83,11
MARTINIQUE	20,88	12.104.652	1.067.143	2.225.756	2.938.765	1.726.859	1.281.830	1.464.134	1.400.165	57,97
LA REUNION	45,73	28.945.033	4.756.409	7.102.600	5.537.924	2.236.320	1.887.880	4.667.900	2.756.000	63,30
NOUVELLE-CALÉDONIE (U3M)	14,57	15.068.021	0	556.439	2.447.813	4.300.149	5.999.625	1.154.199	609.796	103,42
POLYNÉSIE (contrat de développement - financé U3M)	14,02	14.591.295	247.425	2.574.712	3.366.074	1.118.023	6.411.181	589.630	284.250	104,07
ACADEMIE DE PARIS *	352,46	332.858.949	41.542.266	30.947.150	81.658.248	108.595.736	15.900.000	24.791.249	29.424.300	94,44
ACADEMIE DE CRETEIL	99,55	77.344.282	20.204.221	19.208.576	12.995.415	3.515.931	3.981.837	10.516.906	6.921.306	77,69
ACADEMIE DE VERSAILLES	108,69	81.124.550	9.756.737	17.437.135	18.116.341	5.070.460	12.254.288	9.346.737	9.142.852	74,64
Total FRANCE	2.190,16	1.618.035.599	289.687.843	298.179.471	319.094.527	240.472.154	147.850.000	169.631.807	153.119.798	73,88

Source : ministère de l'enseignement supérieur

Toutefois, la gestion des crédits consacrés aux contrats de plan État-région 2000-2006 s'est avérée difficile pendant toute la période.

Les autorisations d'engagement et crédits de paiement ouverts au cours des sept dernières années sont retracés dans le tableau suivant.

**CRÉDITS D'INVESTISSEMENT OUVERTS AU TITRE
DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS 2000-2006**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2000-2006
Autorisations d'engagement	302,61	313,59	318,55	298,60	253,89	198,04	161,00	1.676,30
Investissements exécutés par l'État (titre V)	106,70	125,50	177,20	167,10	106,10	77,20	73,60	749,00
Subventions d'investissement (titre VI)	195,90	188,10	141,40	131,50	147,80	120,90	87,40	927,30
Crédits de paiement	90,78	136,26	76,14	38,11	166,85	278,81	263,80	1.050,80
services votés	—	57,86	46,70	14,72	138,89	261,09	226,30	745,60
mesures nouvelles	90,78	78,40	29,44	23,39	27,96	17,72	37,50	305,20

Source : ministère chargé de l'enseignement supérieur.

• Entre 2000 et 2006, 1.676,30 millions d'euros ont été ouverts en autorisations d'engagement soit 77 % des autorisations d'engagement prévues dans le cadre des CPER. Après avoir massivement ouvert des autorisations de programme au début de la période afin de permettre le lancement des opérations, l'État en a ralenti le rythme à partir de 2003. Si cette évolution apparaît justifiée dans le cadre d'une gestion saine des crédits, elle ne l'a été que partiellement dans le cas du respect des engagements de l'Etat. En effet, en fin de période, face à l'insuffisance des crédits de paiement nécessaires à la couverture des autorisations de programme déjà ouvertes, l'État a, semble-t-il, été conduit à réduire plus que nécessaire les ouvertures d'autorisations d'engagement. Signe des difficultés rencontrées, 509 millions d'euros d'autorisations d'engagement n'auront finalement pas été ouverts, le présent projet de loi de finances ne prévoyant aucune ouverture d'autorisation d'engagement au titre des CPER 2000-2006. Certes, ce montant pourrait être revu à la baisse d'ici à la fin de l'année, 65 à 75 millions d'euros étant susceptibles d'être ouverts d'ici à la fin de l'année ; Il n'en demeure pas moins important au regard de la prévision initiale.

Sur la période 2000-2006, 1.050 millions d'euros ont été ouverts au titre des crédits de paiement. Après avoir connu une forte progression entre 2003 et 2005, le rythme d'ouverture des crédits de paiement s'est ralenti. La baisse engagée en 2006 se poursuit en 2007, puisque 229 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances au titre des CPER 2000-2006, contre 268 millions d'euros demandés dans le projet de loi de finances pour 2006.

L'accent mis sur la progression des crédits de paiement entre 2003 et 2005 a eu pour objet de répondre à l'accélération du rythme d'avancement des travaux de construction, ces années correspondant à une 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.**

• Conscient des difficultés, le ministère a engagé, dès 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 est demeurée 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 à partir de 2003 s'est révélée 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. En 2004, 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 2005 et 42 millions d'euros ont dû être ouverts en septembre 2005 par décret d'avance.

Preuve de la gestion quelque peu erratique des crédits consacrés aux contrats de plan, il demeurera, après l'ouverture de 229 millions d'euros prévue pour 2007, un solde de 279,8 millions d'euros à ouvrir en 2008. Cette gestion des crédits par à-coups est d'autant moins acceptable que les crédits de paiement versés sont demeurés largement insuffisants au regard des besoins à couvrir.

- Les écarts importants dans l'état d'avancement des projets témoignent des difficultés rencontrées. L'exemple de Paris est, à cet égard, riche d'enseignement.

Le taux élevé de délégation pour le contrat de plan relatif à Paris (94,44 % au 31 août 2006) 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 les rénovations du site Maiesherbes 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 des arts et métiers ou encore la construction d'une extension de l'École normale supérieure. D'autres devraient être livrés entre 2007 et 2009, comme le regroupement de l'Institut des sciences sociales du travail sur le site de Bourg la Reine (Paris I), le pôle universitaire de la ZAC Rive Gauche, la bibliothèque Sainte-Barbe.

Surtout, certaines plusieurs opérations vont être reportées sur le nouveau contrat 2007-2013. Il s'agit notamment de la troisième phase de la rénovation du site d'Assas, de la restructuration du centre universitaire de Clignancourt, de la réhabilitation du site de Censier et de l'Institut de physique du globe, chantiers dont les études ou la programmation sont en voie d'achèvement. Plusieurs chantiers, dont les études n'ont pas encore commencé, pourraient en outre être reportés sur le contrat de projet (rénovation du site des Saints-Pères de l'université Paris V, la troisième tranche de rénovation du Collège de France ou encore la réhabilitation du site de l'Illustration de l'université Paris XIII).

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.

• Dans la perspective des nouveaux contrats de projet, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de tirer les enseignements des errements constatés lors de l'exécution des contrats de plan Etat-régions 2000-2006. Au-delà des problèmes d'expertise, de sélection des projets et de lenteur administrative, votre Rapporteur spécial s'inquiète plus particulièrement 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) dégrade sa crédibilité.

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.

● 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, 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.

Le système d'information BABEL va devoir faire l'objet d'adaptations, dans le cadre de la mise en place, par la Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT) d'un nouvel outil, destiné au suivi des crédits de l'Etat, par région et par grand projet. Cette application informatique, qui devra être opérationnelle dès 2007, permettra également de réaliser un bilan quantitatif et qualitatif au moment de la révision des contrats, prévue en 2009-2010.

2.- Le lancement des contrats de projet

Tout en garantissant le respect du calendrier prévu pour l'achèvement des CPER 2000-2006, le Premier ministre a engagé officiellement le 6 mars dernier la préparation des contrats de projet 2007-2013.

Les nouveaux contrats, qui porteront sur des grands projets d'investissement, devront poursuivre trois objectifs stratégiques :

- la compétitivité et l'attractivité des territoires ;
- la dimension environnementale du développement durable ;
- la cohésion sociale et territoriale.

La participation du ministère à ce dispositif s'inscrit dans le premier objectif de « compétitivité et d'attractivité des territoires » au titre du renforcement de l'effort de recherche et des structures d'enseignement supérieur.

Plusieurs éléments devront être pris en compte dans la rédaction du volet « enseignement supérieur et recherche universitaire » des contrats de projet :

- le contexte de stabilité des effectifs étudiants dans les années à venir ;
- la nécessité de conforter la démarche de constitution de pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) dans les principales métropoles ;
- l'accompagnement des pôles de compétitivité ;
- le patrimoine immobilier, qui connaît depuis de nombreuses années un déficit d'entretien, les moyens des contrats de plan ayant été pour l'essentiel consacrés au développement de la capacité d'accueil pour répondre à l'augmentation des effectifs étudiants.

Les contrats de projet devront comprendre un nombre limité de projets d'envergure nationale. Les opérations d'investissement qui s'inscriront dans ces grands projets devront répondre aux priorités suivantes :

- la mise aux standards internationaux du patrimoine universitaire. Elle pourra correspondre à des mises en sécurité ou des réhabilitations de bâtiments existants mais aussi au développement, de façon accessoire, d'équipements nouveaux comme des laboratoires de recherche ou des écoles doctorales permettant de faire de ces dernières de véritables lieux de formation d'excellence ;
- les investissements liés à l'amélioration de la vie étudiante et principalement au développement de l'offre de logements proposés aux étudiants ;
- la mise en place d'équipements scientifiques structurants en cohérence avec la politique de site.

Il conviendrait en outre de clarifier la situation des locaux des IUFM : l'intégration de ces derniers au sein des universités ne peut justifier une absence de perspective immobilière.

Par ailleurs, il est souhaitable que, dans le nouveau contrat de projet, la ville de Paris, comme le font déjà de nombreux départements et communautés d'agglomérations de province, apporte sa contribution financière à l'amélioration des campus et lieux de vie des étudiants, compte tenu du bénéfice qu'elle tire de la présence en son sein de nombreux établissements universitaires.

Compte tenu du constat, sévère mais juste, qu'il a précédemment dressé sur la gestion du patrimoine immobilier universitaire et de la stabilité des effectifs dans les années à venir, votre Rapporteur spécial insiste sur la nécessité de privilégier les opérations de rénovation et de réhabilitation. Il ne doit plus être procédé, sauf cas exceptionnels, à des opérations de construction.

L'enveloppe financière dédiée à l'enseignement supérieur et la recherche a été fixée dans les mandats de négociation des préfets de région à 2.578,5 millions d'euros pour la période 2007-2013, dont 2.012,5 millions d'euros pour l'enseignement supérieur et la recherche universitaire.

Afin d'assurer le lancement des contrats de projet, 143 millions d'euros en autorisations d'engagement sont demandés dans le projet de loi de finances, ainsi que 15 millions d'euros en crédits de paiement, destinés à couvrir les autorisations d'engagement.

Enfin, il convient de signaler que 20 millions d'euros sont attendus des produits de cessions immobilières qui devraient être ouverts en 2007 sur le compte d'affectation spéciale *Patrimoine immobilier de l'Etat*. Pourraient en effet être vendus un bâtiment rue de Vaugirard, l'hôtel de Noailles dans le XVIème arrondissement, des bâtiments et des terrains non utilisés par l'université de Versailles à Montigny-les-Bretonneux, des terrains sur le campus de Villetaneuse et un logement de fonction à Nouméa. L'affectation de ces 20 millions d'euros n'est pas encore déterminée. Toutefois, compte tenu des besoins encore réels sur les CPER 2000-2006 et du délai de mise en œuvre des nouveaux contrats, il est probable que cette somme soit destinée à la réalisation des anciens contrats.

3.- L'effort en faveur des bibliothèques

L'objectif poursuivi depuis le plan U3M est l'amélioration du 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 d'abord 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 s'élevaient à 580 millions d'euros pour les bibliothèques, dont 167 millions d'euros pour l'Ile-de-France, ce qui devait permettre de construire, réaménager et équiper près de 300.000 m² supplémentaires.

Au 31 décembre 2004, 964.000 mètres carrés étaient en service. En 2005, 28.000 mètres carrés 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 mètres carrés), la bibliothèque de l'université de Lyon II sur le site de Chevreuil (6.300 mètres carrés) et la seconde tranche de la bibliothèque de l'université du Mans (5.100 mètres carrés) et 4.000 mètres carrés ont été réhabilités. En 2006, les réalisations s'inscrivent en léger retrait par rapport aux objectifs. Sur les 16 chantiers prévus, soit 55.000 nouveaux mètres carrés et 12.000 mètres carrés réhabilités, 15 ont été menés, permettant d'ouvrir 50.961 mètres carrés et d'en réhabiliter 11.350. Ainsi, 8.200 mètres carrés ont été mis en service à l'université du Havre, 9.480 mètres carrés à l'université de Reims et 15.000 mètres carrés à l'université de Paris VII (Grands Moulins).

● Pour 2007, 14 chantiers devraient être menés à bien, représentant 21.556 mètres carrés supplémentaires et 9.180 mètres carrés réhabilités. Les principales opérations concernent la restructuration de 6.000 mètres carrés à l'université de Toulouse III pour y abriter la section sciences, la construction de la bibliothèque de droit-économie de l'université de Nantes ainsi que des bibliothèques de Saint-Serge à l'université d'Angers, de Saint-Charles à l'université de Montpellier et de Nouméa à l'université de Nouvelle Calédonie.

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 ;

– la bibliothèque de la BCIU de Clermont-Ferrand ;

– la mise en sécurité et la réhabilitation de la bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg.

● Toutefois, les efforts doivent encore être poursuivis. En effet, le ratio de 0,67 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 rapporte 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 (34 %). 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 840.000 mètres carrés, dont 390.000 à réhabiliter et 450.000 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. Toutefois, votre Rapporteur spécial constate que certaines bibliothèques, comme la bibliothèque d'Annecy de l'Université de Savoie, ne sont pas prises en compte dans le calcul des moyens humains, affectant ainsi gravement leurs capacités de fonctionnement. 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.

Enfin, les bibliothèques bénéficient d'une dotation de fonctionnement. De 109 millions d'euros en 2006, elle devrait passer à 110 millions d'euros en 2007. **Les moyens de fonctionnement supplémentaires inscrits dans le présent projet de loi de finances semblent bien minces au regard des objectifs affichés** (améliorer la couverture documentaire, augmenter les horaires d'ouverture hebdomadaires et accompagner la mise en service de nouvelles surfaces).

A cet égard, votre Rapporteur spécial tient à rappeler le retard pris par les bibliothèques françaises par rapport à leurs homologues européennes, qu'il s'agisse du nombre de places offertes, des documents accessibles ou encore des horaires d'ouverture. Ainsi que l'a souligné la Cour des comptes dans sa communication à la Commission des finances sur l'efficacité et l'efficacités des universités remise à la mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités, *« en dépit des progrès importants qui ont été réalisés depuis une quinzaine d'années, les bibliothèques universitaires sont [...] passées d'une situation de pénurie objective à celle d'une offre incontestablement améliorée, mais qui enregistre toujours un retard persistant par rapport aux nations étrangères comparables et qui, dans sa répartition, révèle une inégalité des usagers devant le service public »*.

Il n'est plus possible de limiter l'action en faveur des bibliothèques au seul traitement du problème de l'offre. Compte tenu de l'augmentation continue des coûts de fonctionnement et d'investissement et de la plus grande attractivité des bibliothèques des universités de nos partenaires européens, il apparaît urgent de réorienter la politique de développement des bibliothèques universitaires françaises selon trois axes : une analyse plus fine de la demande, un renforcement de la mise en réseau des services documentaires et le développement des partenariats avec les collectivités territoriales, dans le cadre des politiques de sites.

C.- LES OPÉRATIONS FINANCÉES EXCLUSIVEMENT PAR L'ÉTAT : LE MANQUE D'INTÉRÊT ACCORDÉ À LA SÉCURITÉ ET À 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, comme la rénovation du Muséum national d'histoire naturelle. S'agissant de cette dernière opération, contrairement aux années précédentes, votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir le montant des crédits qui lui étaient destinés en 2007. Il a dû se contenter du commentaire figurant dans le « bleu budgétaire », selon lequel 20 millions d'euros sont prévus pour des opérations non inscrites dans les contrats de projets, dont la rénovation du Muséum, la poursuite de la rénovation du Collège de France et la reconstruction de l'école de chimie de Mulhouse.

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. A cet égard, l'exemple des locaux de l'INALCO à Clignancourt, menacés de fermeture depuis plusieurs années par les différentes commissions de sécurité, est révélateur.

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 2006. 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 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'Éducation 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 ont été menées en 2005 et 2006 et les travaux devraient pouvoir être engagés d'ici à la fin de l'année, si les appels d'offres sont fructueux.

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 fortement 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 mètres carrés 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 est intervenue en mai 2006. De nouvelles prises à bail se sont avérées nécessaires pour reloger les informaticiens de Paris VI.

Aujourd'hui, l'avancement du chantier de désamiantage de Jussieu se heurte encore 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.

Les propositions faites par l'établissement public du campus de Jussieu pour accélérer la libération de ces deux zones (modification des programmes des bâtiments construits pour Paris VII sur la ZAC Paris Rive Gauche, accélération des livraisons correspondantes et du programme de relogement des laboratoires de chimie de Paris VI à Ivry) ont été acceptées par les autorités de tutelle, si bien que le départ des occupants des barres amiantées du gril pourrait être effectif au début de l'année 2008. La livraison des dernières barres rénovées devrait intervenir, au mieux, 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.

**JUSSIEU : BUDGET TOTAL DES OPÉRATIONS DE DÉSAMANTAGE
ET DE MISE EN SÉCURITÉ**

(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 l'a souligné 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. En 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 2005, les engagements s'élevaient à 449 millions d'euros et les mandatements à 389 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 engagements et 96 % des mandatements. La répartition des engagements cumulés à la fin de l'année 2005 était la suivante.

DÉSAMIANTAGE ET RÉNOVATION DU CAMPUS DE JUSSIEU

(en millions d'euros)

Opérations	Engagements	Mandatements
1- Traitement du gril et du socle	147,44	122,10
2- Traitement de la tour centrale	9,27	6,84
3- Travaux d'accompagnement	2,85	2,82
4- Traitement des barres de Cassan	1,07	0,99
5- Déménagement	23,47	17,27
6- Réinstallations provisoires	27,29	18,78
7- Relogement	218,12	208,75
7.1 relogement sur site	58,15	50,90
7.2 relogement hors site	159,96	157,85
8- Dépenses communes	19,55	11,10
Total	449,06	388,65

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Le budget d'opérations a été doté en 2006 de 42,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement supplémentaires. Parmi les 90,2 millions d'euros de crédits de paiement prévus, 37 millions devaient être consacrés au paiement des loyers et charges, 26 millions au désamiantage et à la rénovation, 12 millions aux études et à la maîtrise d'œuvre, 11 millions aux autres travaux et, enfin, 2,8 millions aux opérations de déménagement.

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

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DE L'EPCJ

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006 (budget prévisionnel)
Dépenses de personnel	1,56	1,54	1,97	2,10	2,50	2,49	3,80
Dépenses de fonctionnement	0,39	0,55	0,76	0,60	0,76	0,91	0,69
Dépenses d'équipement	0,10	0,10	0,10	0,10	0,04	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 2005, celui-ci comptait 42 agents : 5 personnels de direction, 9 ingénieurs, 15 techniciens et 13 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 2007

Le présent projet prévoit 93,19 millions d'euros en autorisations d'engagement, portant la contribution du ministère de l'Éducation nationale à 787,14 millions d'euros depuis le début des travaux, et 114,59 millions d'euros en crédits de paiement pour poursuivre les opérations de désamiantage et de remise en sécurité du campus. Le montant demandé en autorisations d'engagement tient compte des autorisations d'engagement déjà programmées mais non consommées (23,81 millions d'euros), les besoins étant estimés à 117 millions d'euros.

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 demandés sont en hausse par rapport à ceux figurant dans la loi de finances pour 2006. 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.

a) La mise en sécurité

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, a été 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 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 73 millions d'euros en 2005 et 2006.

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. Votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir les données pour 2006.

Si le plan de mise en sécurité 2000-2006 a permis de faire face à de nombreuses difficultés, il s'est révélé insuffisant au regard de l'ampleur des besoins. Aussi, un financement particulier a été nécessaire pour 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. 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. Après avoir été gelés à hauteur de 11 millions d'euros au début de l'année 2005, ces crédits ont dû finalement être complétés à hauteur de 90 millions d'euros en fin d'année.

Force est donc de constater le caractère erratique de l'ouverture des crédits destinés à la mise en sécurité des établissements : il semble qu'aucune politique n'ait été définie en la matière et que l'Etat agisse au coup par coup, lorsque les travaux deviennent plus qu'indispensables. En témoigne le tableau suivant, qui retrace l'ensemble des crédits ouverts depuis 2000 au titre des différents plans de mise en sécurité des établissements d'enseignement supérieur.

MOYENS CONSACRÉS À LA MISE EN SÉCURITÉ DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d'euros)

Crédits ouverts	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Total
Autorisations d'engagement	74,09	337,79	7,62	7,62	17,22	140,99	43,00	628,34
Ouvertures en lois de finances	74,09	337,52	—	—	—	43,00	43,00	497,61
Ouvertures en cours de gestion	—	0,27	7,62	7,62	17,22	97,99	—	130,73
Crédits de paiement	29,42	76,67	79,62	69,76	50,72	164,54	73,20	543,94
Ouvertures en lois de finances	29,42	76,40	76,17	62,14	34,00	73,00	73,20	424,33
Ouvertures en cours de gestion	—	0,27	3,45	7,62	16,72	91,54	—	119,61

Source : ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Dans le projet de loi de finances pour 2007, il est demandé d'ouvrir 45 millions d'euros en autorisations d'engagement (contre 43 millions d'euros en 2006) et 73 millions d'euros en crédits de paiement (soit le même montant qu'en 2006). Les opérations de mise en sécurité prévues pour 2007 concernent l'université Rennes II, la faculté de pharmacie de l'université Paris V, le Conservatoire national des arts et métiers, l'Ecole normale supérieure, l'université Paris XI, l'université de Clermont Ferrand II et l'université de Paris XII. Compte tenu des moyens prévus en 2007 pour la mise en sécurité des établissements

d'enseignement supérieur, le solde des crédits à ouvrir devrait s'élever à 56,4 millions d'euros en 2008.

Votre Rapporteur spécial s'inquiète de l'insuffisance des crédits consacrés jusqu'à présent à la sécurité et de la gestion par à-coups dont ils ont fait l'objet. Il est urgent de définir une politique claire en la matière.

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 7,27 euros par mètre carré, pour 18,4 millions de mètres carrés. La baisse de cette dotation rapportée à la superficie par rapport aux données de l'année dernière (8,5 euros par mètre carré) résulte mécaniquement de la meilleure connaissance du parc immobilier de l'enseignement supérieur, qui était auparavant estimé à 18 millions de mètres carrés. Elle est très inférieure au coût moyen annuel reconnu par les professionnels pour assurer l'entretien des bâtiments de façon satisfaisante (18 euros par mètre carré).

Alors que 68,03 millions d'euros en autorisations d'engagement et 136,19 millions d'euros en crédits de paiement avaient été ouverts en loi de finances pour 2006, 136 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sont prévus pour les travaux de maintenance dans les établissements d'enseignement supérieur dans le présent projet.

IV.- L'EFFORT EN FAVEUR DES PERSONNELS EST POURSUIVI

Poursuivant l'effort engagé par le Gouvernement en 2005, qui s'est traduit par l'annonce de la création de 1.929 emplois d'enseignants-chercheurs et de 947 emplois de personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers, de service et de santé (IATOSS), le projet de loi de finances propose de créer 1.000 emplois, se répartissant entre 450 emplois d'enseignants-chercheurs et 550 emplois non enseignants.

Comme en 2006, il est prévu de recruter 500 nouveaux moniteurs à la rentrée 2007 (ce qui représente un coût de 0,69 million d'euros).

La politique de requalification des emplois de personnels IATOS est également poursuivie.

Les créations d'emplois au cours de l'année universitaire 2007 entraînent une augmentation des dépenses de personnel à hauteur de 6,76 millions d'euros (et 2,62 millions d'euros sur le Compte d'affectation spéciale *Pensions*), tandis que l'extension en année pleine des créations intervenues en 2006 représente 41,05 millions d'euros (16,71 millions d'euros sur le CAS *Pensions*).

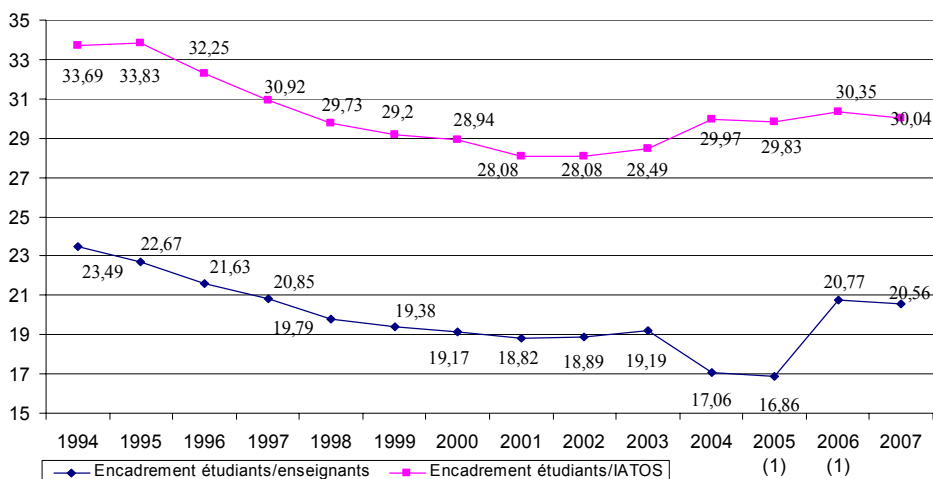
Un ensemble de mesures catégorielles est enfin prévu à hauteur de 12,77 millions d'euros, montant auquel il convient d'ajouter l'extension en année pleine des mesures prises en 2006 (3,12 millions d'euros).

Par ailleurs, il convient de souligner que les allocataires de recherche, désormais rattachés au programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, vont bénéficier d'une revalorisation de leur allocation de 8 % à partir du 1^{er} février 2007, ce qui la portera à 1.530,77 euros. 11.988 allocataires sont prévus en 2007, ce qui correspond à une campagne de recrutement de 4.000.

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 2007, les taux d'encadrement devraient se situer aux alentours de 20,56 étudiants pour un enseignant et de 30,04 étudiants pour un personnel IATOS. Comme le montre le graphique suivant, le taux d'encadrement par les enseignants est en légère amélioration par rapport à 2006 (20,77). 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 30,35 à 30,04, poursuivant ainsi le mouvement engagé depuis 1994 où il s'élevait à 33,69. La légère remontée enregistrée entre 2005 et 2006 résulte notamment de l'augmentation de l'effectif étudiant.

ÉVOLUTION DES TAUX D'ENCADREMENT DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR



(1) Prévission.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

En 2007, le programme *Formations supérieures et recherche universitaire* devrait comprendre 146.129 ETPT, représentant une dépense de 8.036,6 millions d'euros.

EMPLOIS INSCRITS SUR LE PROGRAMME FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Catégorie d'emplois	2006	2007	Variation	Crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 (en millions d'euros, y compris charges sociales)
Enseignants du 1 ^{er} degré	447	438	- 9	24,18
Enseignants du 2 nd degré	13.467	13.524	+ 57	879,52
Enseignants stagiaires	2.814	2.814	-	79,64
Enseignants chercheurs et assimilés	62.561	75.204	+ 12.643	4.979,84
Personnel d'accompagnement et de suivi des élèves et des étudiants	36	36	-	1,50
Personnels d'encadrement	1.957	2.129	+ 172	147,47
Personnel administratif, technique et de service	45.657	47.613	- 44	1736,73
Personnel des bibliothèques et des musées	4.377	4.371	- 6	187,75
Total	133.316	146.129	+ 12.813	8.036,63

Source : projet annuel de performances.

Les effectifs calculés en ETPT apparaissent donc en net progrès, notamment s'agissant des enseignants-chercheurs et assimilés. Une fois les transferts « neutralisés » (rattachement des allocataires de recherche (11.988 ETPT) et des personnels destinés à l'AERES (36 ETPT) et transferts de 639 ETPT vers le programme *Vie étudiante*, de 2 ETPT vers le programme *Orientation et pilotage de la recherche* et de 30 ETPT vers la mission *Enseignement scolaire*), l'évolution des emplois à structure constante fait apparaître une augmentation de 209 ETPT, ce qui correspond aux 1.000 créations d'emplois prévues en 2007.

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 le dernier recensement, ces effectifs s'élevaient à 26.819, contre 20.677 en 2006. A cet égard, **vo**tre Rapporteur spécial se félicite que le décompte des emplois ait pu être affiné par rapport à l'année dernière. Toutefois, comme cela est rappelé dans le jaune budgétaire *Opérateurs publics*, ces données demeurent encore partielles. Il serait souhaitable que le Parlement puisse disposer rapidement de données fiables et stabilisées.

**EMPLOIS RÉMUNÉRÉS PAR LES OPÉRATEURS DU PROGRAMME FORMATIONS
SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE
EN 2006**

Catégorie d'opérateurs	Emplois (en équivalents temps plein travaillés)
Universités	19.183
IUFM	286
Instituts d'études politiques	752
Écoles normales supérieures	400
Écoles françaises à l'étranger	722
Écoles et formations d'ingénieurs	2.679
Autres établissements à vocation principale de recherche	439
Autres établissements à vocation d'enseignement supérieur et de recherche	2.061
Établissement public du campus de Jussieu	41
Institut national de la recherche pédagogique	256
Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés	n.d.
Total	26.819

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 172.948 ETPT, contre 153.993 en 2006.

Votre Rapporteur spécial regrette qu'il n'ait pas été tenu compte de ses observations dans la présentation des emplois des opérateurs. L'ensemble des agents, qu'ils soient rémunérés à partir d'une subvention du ministère ou sur ressources propres, sont présentés de manière agrégée. **Or, la logique, qui a présidé à la modification de la loi organique relative aux lois de finances, voudrait que soit distingué 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.

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 jouvence 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 s'accompagner d'une dynamisation de leur gestion

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) D'importantes créations d'emplois

Après la création de 850 emplois en 2005 et de 1.079 emplois en 2006, 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 450 emplois d'enseignants-chercheurs au 1^{er} septembre 2007.

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 répartition des emplois poursuit désormais quatre 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 ;
- mettre l'accent sur l'insertion professionnelle.

La répartition des emplois en 2005 et en 2006 a conforté ces axes, tout en tenant compte des taux d'encadrement des établissements. Il en devrait en être de même en 2007. Il n'est malheureusement plus possible d'avoir connaissance, lors de l'examen du projet de loi de finances, de la répartition prévisionnelle des emplois entre les professeurs des universités et les maîtres de conférences.

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 environ 13.000 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 450 emplois d'enseignants-chercheurs, il est prévu de créer, en octobre 2007, 500 postes de moniteurs, pour un coût de 0,69 million d'euros. Votre Rapporteur spécial se félicite de cette mesure.

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

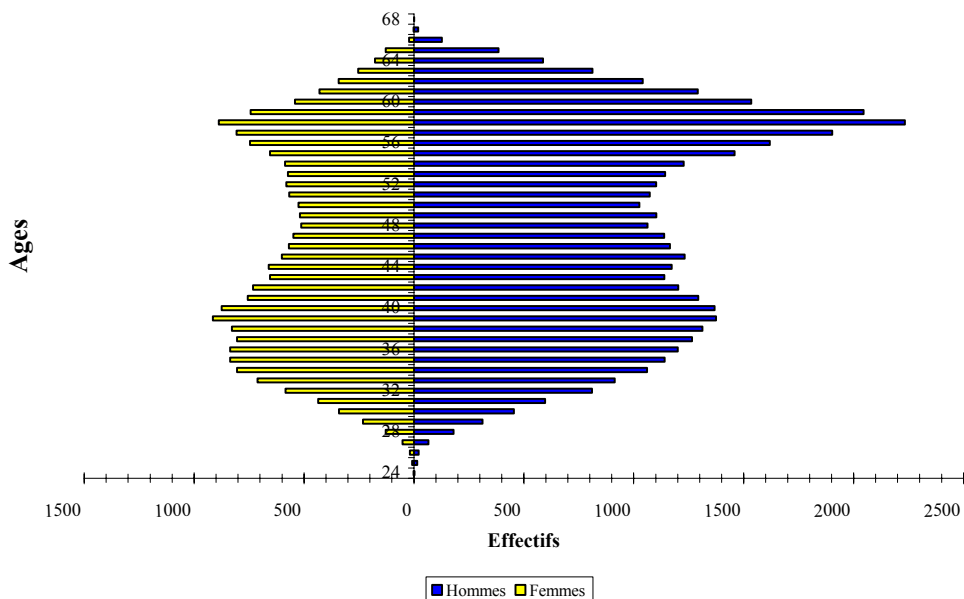
L'effort consenti cette année en faveur des créations de postes d'enseignants-chercheurs doit s'accompagner d'une gestion plus efficace des emplois, ce qui suppose de mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois et d'en optimiser la répartition.

- 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 réitère son souhait, formulé l'année dernière, qu'une étude approfondie soit menée par le ministère sur l'opportunité de compléter le renouvellement des effectifs par la possibilité, pour les enseignants, de prolonger l'exercice de leur activité cette question.

PYRAMIDE DES ÂGES DES ENSEIGNANTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR PUBLIC EN 2006



Source : ministère de l'Éducation nationale.

Les professeurs des universités sont au nombre de 18.371. D'ici 2016, près de la moitié d'entre eux (9.842) seront partis à la retraite. La moyenne annuelle des départs en retraite sera de 1.050 entre 2007 et 2011, puis baissera à 917 entre 2012 et 2016. 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 humaines et les lettres devraient connaître une baisse très sensible du nombre des départs en retraite après 2009.

Les effectifs des maîtres de conférences s'élèvent à 35.438. 9.481 d'entre eux seront partis à la retraite en 2016, soit le quart de l'effectif actuel. La moyenne annuelle des départs en retraite des maîtres de conférences sera de 1.018 entre 2007 et 2011 et de 877 entre 2012 et 2016. Ces départs seront particulièrement nombreux en médecine, pharmacie et lettres. Seules les disciplines scientifiques 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 2009.

Après avoir connu une augmentation constante entre 1999 et 2005 (+ 33,6 %), les ATER sont passés de 7.326 en 2005 à 7.302 en 2006. de même, le nombre de moniteurs a baissé de 7.439 en 2005 à 6.663 en 2006.

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 dans ses réponses fournies à votre Rapporteur spécial, « *une population multiforme et mouvante procédant de recrutements décentralisés* ».

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 oeuvre d'une gestion plus rationnelle des emplois, de même que le manque d'informations relatives à la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, aux volumes horaires dispensés par discipline et à la taille des groupes d'étudiants.

Au-delà des carences du système d'information, un certain nombre de dérives affectent la gestion des personnels enseignants. Ainsi, de nombreux postes ouverts ne sont pas pourvus, parfois faute de candidats mais aussi 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. 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 modifié la procédure de répartition des emplois entre les établissements et mène une politique incitative auprès des établissements d'enseignement supérieur.

Le ministère a nettement infléchi sa politique en matière de dotation des établissements en emplois. La procédure repose ainsi désormais sur l'examen de plusieurs documents présentés par les établissements à l'appui de leurs demandes de créations :

- une présentation de la politique scientifique poursuivie par l'établissement ;

- un exposé des priorités en matière de formation et de recrutement, qui précise la stratégie adoptée en matière d'emploi scientifique et la logique de redéploiement interne qui en découle ;

- pour chaque poste demandé, une fiche argumentaire précisant, notamment, la structure de recherche à laquelle il sera rattaché et les objectifs dans lesquels cette demande s'inscrit.

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, principalement 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 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 de service pluriannuel entre l'université et chaque enseignant-chercheur, prévoyant la répartition de son temps de travail entre l'enseignement, la recherche et les autres tâches (administratives, suivi des stages, diffusion de la culture scientifique et technique, recherche de partenariats, etc.), proposée par la Mission d'évaluation et de contrôle sur la gouvernance des universités, offrirait, à cet égard, un outil intéressant de gestion des ressources humaines. Ce document pourrait d'ailleurs servir de base à 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.

2.- Une revalorisation du métier d'enseignant-chercheur est nécessaire

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, sans qu'une distinction claire soit établie entre les crédits destinés aux en faveur des personnels enseignants et ceux bénéficiant aux personnels non enseignants. Il est ainsi indiqué dans le projet annuel de performances qu'une enveloppe catégorielle de 12,77 millions d'euros est inscrite pour assurer le financement :

– du plan d'amélioration des carrières contenu dans l'accord salarial conclu avec le ministre de la fonction publique (4,89 millions d'euros) ;

– de nouvelles mesures statutaires et indemnitaires au titre des engagements pris dans le pacte pour la recherche (revalorisation de la prime d'encadrement doctorale et de recherche, accélération des carrières des enseignants-chercheurs et des personnels administratifs, techniques et de service) ainsi que des bourses Descartes (7,88 millions d'euros).

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. A cet égard, votre Rapporteur spécial souligne la nécessité de mettre en œuvre la proposition formulée par la MEC de rapprocher le régime des primes de recherche et d'encadrement doctoral de celui des autres primes et d'intégrer l'ensemble des primes (destinées aux personnels enseignants et non enseignants) dans le budget des universités.

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, différentes mesures sont envisagées :

– un allègement des obligations de service d'enseignement, via 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.

– une rénovation des formations doctorales proposées dans les écoles doctorales, dont le rôle et les moyens seront renforcés en tenant compte de l'insertion professionnelle des diplômés ;

- la résorption des libéralités ;
- la reconnaissance de la période doctorale comme une première expérience professionnelle ;
- la reconnaissance, par les partenaires sociaux, du titre de docteur dans les conventions collectives ;
- l'amélioration des conditions d'entrée des docteurs dans la carrière scientifique ;
- la création d'un observatoire de l'emploi scientifique, chargé de donner une vision plus précise de l'offre d'emploi dans les secteurs de la recherche ;
- la programmation du recrutement dans la recherche publique, qui prendra en considération l'ensemble des catégories (enseignants-chercheurs, chercheurs, ingénieurs, techniciens et personnels administratifs) ;
- la mise en place d'un parcours d'excellence pour les jeunes scientifiques à très haut potentiel, qui s'appuiera sur la création de « bourses Descartes », accordées, après une sélection menée par un jury international, à de jeunes chercheurs ou enseignants-chercheurs nouvellement recrutés. Ceux-ci bénéficieront alors d'une prime mensuelle ainsi que d'une décharge partielle de leurs activités d'enseignement et pourront se porter candidat dans l'établissement de leur choix.

La revalorisation des allocations de recherche correspond également à la volonté du Gouvernement de promouvoir le doctorat.

- 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 ont été adoptées en 2006, qui ont abouti à la mise en œuvre des mesures prévues par le protocole d'accord hospitalo-universitaire de mai 2003 (extension du bénéfice des primes universitaires aux personnels enseignants et hospitaliers titulaires ; possibilité de capitaliser les périodes de congés pour mission temporaire non pris, dans la limite de 12 mois tous les huit ans ; aménagement du régime des autorisations d'absence) ainsi qu'à l'intégration de la pharmacie dans les centres hospitaliers et universitaires.

- 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 2007 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) Une fonction d'enseignant-chercheur appelée 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. Le contrat de service pluriannuel proposé par la MEC pourrait y contribuer.

Votre Rapporteur spécial a souligné à plusieurs reprises la nécessité de mettre fin aux cloisonnements entre les enseignants-chercheurs et les chercheurs, notamment en favorisant les passerelles entre les deux. Aussi, se félicite-t-il de la volonté manifestée par le Gouvernement de favoriser la mobilité des scientifiques, en encourageant la mise en place d'une modulation des services entre chercheurs et enseignants-chercheurs, sur la base du volontariat, notamment au sein des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et des campus. L'objectif d'accroissement de la mobilité des scientifiques devrait également être poursuivi par le développement de la création d'entreprises et les activités de conseil auprès des entreprises.

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. 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.

M. 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.

Compte tenu des missions dévolues à l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), il ne semble pas qu'une solution pleinement satisfaisante ait été apportée au problème de l'insuffisance d'évaluation des enseignants-chercheurs. Pourtant, la mise en place d'une évaluation systématique et homogène des personnels apparaît plus que nécessaire dans l'univers concurrentiel accru dans lequel évoluent les universités.

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. Surtout, la structure des emplois doit impérativement évoluer dans le sens d'une plus grande qualification.

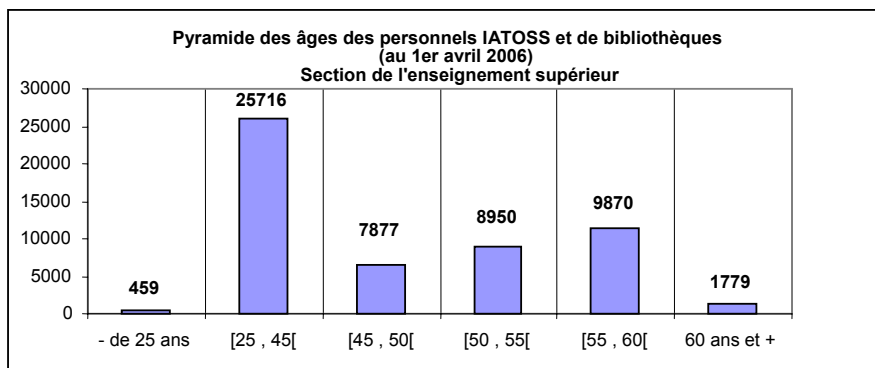
Les personnels non enseignants relèvent de trois corps différents : les personnels ingénieurs, techniciens et administratifs de recherche et de formation (ITARF), les personnels administratifs, techniciens, ouvriers et de service (ATOSS) et les personnels des bibliothèques et des musées.

1.- Le choc démographique et le besoin croissant de qualification constituent un défi majeur

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 45 ans. Sur un effectif de 56.651 agents titulaires relevant des corps IATOSS et de bibliothèques, 20.599 ont 50 ans et plus (ce qui représente 38 % du total) et 11.649 ont 55 ans et plus. Ces derniers représentent 21 % du total, alors que, l'année dernière ils n'en constituaient que 20 %. L'accélération du vieillissement des personnels IATOSS est donc particulièrement sensible.



Source : ministère chargé de l'enseignement supérieur.

La Direction de l'évaluation et de la prospective du ministère de l'Éducation nationale estime à environ 17.006 le nombre de départs à la retraite de personnels IATOSS, de bibliothèques et de musées, sur la période 2006-2013, ce qui représente 32,5 % des effectifs. Les personnels ATOSS et les ITARF seraient les plus concernés (32,7 %), tandis que les personnels des bibliothèques seraient touchés à hauteur de 30,3 %. Le rythme moyen de départs en retraite serait de 2.100 départs par an, ceux-ci devenant très 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 largement 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* ». Les travaux menés par la MEC sur la gouvernance des universités ont confirmé ce constat. Les universités souffrent d'un déficit d'emplois de catégorie A en matière d'encadrement administratif, qui se fait cruellement sentir alors qu'elles 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 2006, la part des personnels de catégorie A représente 25 % des emplois, contre 23 % pour ceux de catégorie B et 52 % 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.— La politique de gestion prévisionnelle des effectifs doit encore être affirmée

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 son action. 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.

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.— Les crédits en faveur des personnels non enseignants s'inscrivent en nette hausse

Un effort particulier est réalisé dans le présent projet de budget en faveur des personnels IATOS en termes de créations d'emplois. Après la création de 150 emplois d'ingénieurs d'études en 2005 et de 797 emplois de personnels IATOS en 2006, le projet de loi de finances propose de créer 550 emplois de personnels non enseignants en 2007. Ces emplois se répartiraient entre 50 emplois de personnels d'encadrement et 500 emplois de personnels IATOS.

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 portera plus particulièrement 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.

CHAPITRE II : L'EFFICACITÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS SUPPOSE UNE AMÉLIORATION DE LA GESTION DES DISPOSITIFS D'AIDE

I.— LE PROGRAMME *VIE ÉTUDIANTE* : VUE D'ENSEMBLE

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

A.— OBSERVATIONS SUR LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Avant d'aborder l'analyse des crédits demandés pour 2007, votre Rapporteur spécial souhaiterait formuler quelques observations sur le dispositif de mesure de performance du programme. Si les quatre objectifs proposés et la majorité des neuf indicateurs associés sont pertinents, votre Rapporteur spécial s'indigne que l'indicateur *Taux d'étudiants de 1^{er} cycle ayant passé un contrôle médical*, qui avait été proposé l'année dernière pour l'objectif *Développer la prévention dans le domaine de la santé*, ait été supprimé au motif qu'il ne pouvait être renseigné cette année ! Il a été remplacé par l'indicateur *Nombre d'universités sans fumée et sans tabac* qui, mesurant l'action des universités en matière de lutte contre le tabagisme, présente un intérêt plus que limité.

Par ailleurs, votre Rapporteur spécial suggère que l'indicateur *Taux de paiement des bourses sur critères sociaux pour les mois de novembre et de décembre*, à propos duquel il est précisé cette année qu'il ne concerne que les bourses sur critères sociaux, soit modifié sur deux points. Il conviendrait, d'une part, qu'il porte également sur les autres catégories de bourses et, d'autre part, qu'il soit également renseigné pour le mois d'octobre, compte tenu de la nécessité, pour les CROUS, de s'engager sur un versement des premières bourses au plus tard fin octobre. Si les propositions formulées par votre Rapporteur spécial étaient suivies d'effet (cf. *infra*), il faudrait même que l'indicateur soit renseigné pour le mois de septembre.

Enfin, votre Rapporteur spécial regrette que l'indicateur *Taux de réussite des boursiers par rapport aux non boursiers* n'ait encore pu être renseigné cette année et ne pourra l'être avant le projet de loi de finances pour 2009 (un indicateur provisoire devant toutefois être fourni l'année prochaine) ! C'est pourtant un indicateur fort utile pour juger de la pertinence de notre dispositif d'aide sociale et du contrôle qui y est associé. Votre Rapporteur spécial reviendra plus particulièrement sur les problèmes liés aux bourses destinées aux étudiants.

B.– CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2007

Le projet de budget demande l'inscription de 1.846,79 millions d'euros en crédits de paiement et d'autorisations d'engagement pour la vie étudiante. A structure constante, les crédits progressent de 4,31 %.

En effet, il convient de tenir compte des différents transferts opérés cette année depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*, afin de corriger les erreurs d'imputation de l'année dernière qui concernent :

– 639 ETPT, soit 150 enseignants du second degré et 489 personnels non enseignants, pour un montant de 27,55 millions d'euros ;

– les crédits de crédits de fonctionnement et de maintenance de la cité internationale universitaire de Paris et de la Fondation Santé des étudiants de France, soit 1,82 million d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME VIE ÉTUDIANTE

(en crédits de paiement et millions d'euros)

Action et titre	LFI 2006	PLF 2007	PLF 2007 à structure constante	Variation apparente (en %)	Variation réelle (en %)
Aides directes	1.376,48	1.441,28	1.441,28	+ 4,7	+ 4,7
Dépenses de fonctionnement	22,46	22,46	22,46	–	–
Dépenses d'intervention	1.346,98	1.411,77	1.411,77	+ 4,8	+ 4,8
Dépenses d'opérations financières	7,05	7,05	7,05	–	–
Aides indirectes	227,21	228,96	227,21	+ 0,8	–
Dépenses de fonctionnement	226,06	222,48	226,06 (1)	– 1,6	–
Dépenses d'intervention	1,15	6,47	1,15 (2)	+ 463,0	–
Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	75,59	111,97	84,34	+ 48,1	+ 11,6
Dépenses de personnel	44,17	73,00	45,45 (3)	+ 65,3	+ 2,9
Dépenses de fonctionnement	27,13	33,60	33,60	+ 23,8	+ 23,8
Dépenses d'intervention	4,29	5,37	5,29 (4)	+ 25,2	+ 23,3
Pilotage et animation du programme	59,13	64,58	64,58	+ 9,2	+ 9,2
Dépenses de fonctionnement	59,13	64,58	64,58	+ 9,2	+ 9,2
Total	1.738,39	1.846,79	1.817,41	+ 6,23	+ 4,3

(1) Compte tenu du transfert de la dotation de la Cité internationale universitaire de Paris (CIUP) des dépenses de fonctionnement vers les dépenses d'intervention.

(2) Compte tenu du classement de la dotation de la CIUP dans les dépenses d'intervention et du transfert des crédits destinés à la maintenance de la CIUP et de la Fondation santé des étudiants de France depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

(3) Compte tenu du transfert de 639 ETPT depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

(4) Compte tenu du transfert de crédits destinés à la Fondation santé des étudiants de France depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

Source : projet annuel de performances.

Après avoir progressé de 2,3 % l'année dernière, les aides directes enregistrent une nouvelle hausse, plus forte, de 4,5 %, qui témoigne de la priorité accordée par le Gouvernement à l'aide aux étudiants. La progression des moyens devrait permettre de :

- revaloriser de 1,5 % les taux des bourses et les plafonds de ressources à la rentrée 2007 (6,71 millions d'euros) et couvrir l'extension en année pleine de la revalorisation des bourses intervenue à la rentrée 2006 (13,04 millions d'euros) ;

- inscrire une « provision » de 41,73 millions d'euros destinée à accompagner la rénovation du dispositif des aides directes aux étudiants, dont plus de la moitié devrait être consacrée à l'allocation d'installation étudiante (ALINE) mise en place à la rentrée 2006 ;

- prendre en compte en 2007 l'augmentation du nombre de bourses de mérite à la rentrée 2006 (2,14 millions d'euros) ;

- consolider les opérations de tutorat, qu'il s'agisse de la montée en puissance de l'opération « 100.000 étudiants pour 100.000 élèves » ou de l'appel à projets, lancé par les ministres chargés de l'enseignement supérieur et de l'égalité des chances en 2006, intitulé « promouvoir l'égalité des chances à l'université » (1,19 million d'euros).

Si l'on ne tient pas compte du transfert des crédits destinés au fonctionnement et à la maintenance de la CIUP et de la Fondation santé des étudiants de France, les moyens destinés au transport, au logement étudiant et à la restauration universitaire sont globalement reconduits. L'effort engagé l'année dernière en faveur du logement étudiant (une enveloppe de 5 millions d'euros supplémentaires avait alors été ouverte) est poursuivi cette année. 1,5 million d'euros devraient, en outre, compléter la dotation destinée au fonctionnement du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

A structure constante, la progression des crédits de l'action *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* résulte principalement de l'inscription de 7,5 millions d'euros destinés à l'amélioration de l'accompagnement pédagogique des étudiants handicapés, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les crédits relatifs au pilotage du programme, qui concernent les subventions versées au CNOUS pour son personnel et son fonctionnement et à l'Observatoire de la vie étudiante, progressent de 9 % du fait de l'augmentation du taux de la part patronale des pensions civiles des fonctionnaires de l'État employés au sein du réseau des œuvres universitaires et de la mise en œuvre de l'accord salarial conclu en janvier 2006.

Le programme comprend 1.507 ETPT, dont, ainsi qu'on l'a vu, 639 rattachés cette année depuis le programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

EMPLOIS INSCRITS SUR LE PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE »

(en ETPT)

Catégorie d'emplois	2006	2007	Crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 2007 (y compris charges sociales) (en millions d'euros)
Enseignants du 2 nd degré	381	531	24,16
Personnels d'accompagnement et de suivi des élèves et des étudiants	426	426	12,52
Personnel d'encadrement	—	2	0,10
Personnels administratifs, techniques et de service	61	548	14,20
Total	868	1.507	50,98

Source : projet annuel de performance.

A l'exception du transfert des 639 ETPT proposé par le projet de loi, les emplois inclus dans le plafond d'autorisation d'emploi du ministère au titre du programme *Vie étudiante*, sont stables. Le transfert résulte de la mise en évidence, par les enquêtes menées auprès des établissements, que les fonctions assurées par ces 150 enseignants du second degré et 489 personnels non enseignants participent à la mise en œuvre de la politique destinée à la vie étudiante.

Les emplois rémunérés par les opérateurs (CNOUS et CROUS), qui ne sont pas décomptés dans le plafond d'autorisation d'emplois, devraient s'élever à 12.842 ETPT en 2007, contre 12.722 ETPT en 2006. A cet égard, il semble que le décompte des emplois de l'opérateur ait été affiné par rapport à l'année dernière, où 12.470 ETPT étaient répertoriés pour l'année 2006 dans le « bleu budgétaire ».

Les emplois prévus pour 2007 se répartissent entre 2.856 ETPT de personnels administratifs et 9.866 ETPT de personnels ouvriers. Selon le ministère, ces emplois auraient été financés à hauteur de 103,46 millions d'euros à partir de la subvention pour charge de service public allouée au réseau en 2006, et le seraient pour 104,96 millions d'euros en 2007.

Au total, les emplois qui peuvent être rattachés au programme s'établissent à 14.349 ETPT.

La qualité de l'environnement dans lequel évoluent les étudiants est un facteur déterminant de leur réussite ainsi qu'un élément 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. **La priorité accordée à la progression des moyens consacrés à l'amélioration des conditions de vie étudiante doit impérativement s'accompagner d'une amélioration de la gestion des dispositifs en place.**

II.- L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL DES ÉTUDIANTS FAIT L'OBJET D'UNE ATTENTION PARTICULIÈRE

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 millions d'euros)

Programme/ action	Intitulés	2006	2007	Variation	(en %)
	I – Personnels				
231 – actions 1, 2, 3, 4	Personnels administratifs du CNOUS et des CROUS	103,83	108,02	+ 4,19	+ 4,0
231 – action 3	Personnel médico-social	17,52	17,79	+ 0,27	+ 1,5
231 – action 3	Vacances services de médecine préventive	1,87	1,88	+ 0,01	+ 0,5
	Total I – Personnels	123,22	127,69	+ 4,47	+ 3,6
	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)	147,87	149,12	+ 1,25	+ 0,8
231 – action 2	Subventions pour l'entretien des cités universitaires	59,38	59,38	–	–
231 – action 2	Cité internationale universitaire de Paris	3,58	5,40	+ 1,82	+ 50,9
231 – action 4	Observatoire de la vie de l'étudiant	0,41	0,41	–	–
	Total II – Moyen des œuvres	211,24	214,32	+ 3,07	+ 1,5
	III – Bourses				
231 – action 1	Bourses d'études (1)	1.341,69	1.398,99	+ 57,30	+ 4,3
231 – actions 1, 2	Autres aides (2)	1,16	1,16	–	–
231 – action 1	Allocation unique d'urgence	4,57	4,57	–	–
231 – action 1	Prêts d'honneur	7,05	7,05	–	–
231- action 3	Accompagnement des étudiants handicapés	–	7,50	+ 7,50	
150 – action 15	Bourses pour l'étranger (3)	25,25	28,75	+ 3,50	+ 13,9
	Total III – Bourses	1.379,72	1.448,02	+ 68,30	+ 4,9
	Total Général	1.714,18	1.790,03	+ 75,85	+ 4,4

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

(2) Bourses d'équipement, voyages de port à port.

(3) Bourses de mobilité, compléments de bourse Erasmus et bourses de voyage pour stages à l'étranger.

Source : ministère de l'Éducation nationale.

À première vue, le budget consacré à l'action sociale progresse de 4,4 % par rapport à 2006. Si cette progression doit être relativisée, compte tenu des transferts opérés, force est de constater la priorité accordée par le Gouvernement à l'action sociale en faveur des étudiants, qui se concentre sur deux postes : les bourses et l'accompagnement des étudiants handicapés.

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 FINANCIÈRE DIRECTE

Le soutien financier apporté par l'État aux étudiants prend deux formes : le versement de bourses, qui sont attribuées principalement sur critères sociaux et universitaires, et l'attribution d'aides financières personnalisées (allocations et prêts d'honneur). Afin de promouvoir une ouverture internationale dans les cursus, l'État attribue également depuis 2001 des bourses de mobilité.

L'AIDE FINANCIÈRE DIRECTE

(en millions d'euros)

	2006	2007	Variation	(en %)
Bourses d'études				
Bourses sur critères sociaux	1 252,89	1 272,29	+ 19,40	+ 1,55
Bourses sur critères universitaires	50,00	50,25	+ 0,25	+ 0,50
Allocations d'études	32,01	32,16	+ 0,15	+ 0,47
Bourses de mérite	6,71	8,85	+ 2,14	+ 31,89
Allocations d'installation étudiante	–	24,00	+ 24,00	–
Bourses de mobilité	18,85	22,35	+ 3,50	+ 18,57
Allocation unique d'urgence	4,57	4,57	–	–
Prêts d'honneur	7,05	7,05	–	–
« Provision » pour la réforme du dispositif d'aide sociale	–	17,73	+ 17,73	
Total	1 372,08	1 439,25	+ 67,17	+ 4,89

Source : ministère de l'Éducation nationale.

1.– Les bourses

Les crédits inscrits dans le projet de loi de finances au titre des bourses d'enseignement supérieur s'élèvent à 1.405 millions d'euros, dont 41,73 millions d'euros au titre d'une « provision » destinée à l'amélioration des dispositifs existants, au financement complémentaire des crédits alloués aux bourses sur critères sociaux et à la couverture des dépenses consécutives à la mise en place, à la rentrée universitaire 2006, d'une allocation d'installation étudiante (dont le coût est évalué à 24 millions d'euros). Les crédits prévus pour les bourses de mobilité, inscrits sur le programme *Formations supérieure et recherche universitaire*, devraient progresser de 3,5 millions d'euros, pour atteindre 22,35 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 508.956 en 2005-2006, soit une hausse de 28,8 %. Après la forte progression enregistrée en 2003 (+ 3,2 %), les effectifs ont encore crû en 2004 (+ 1,1 %) et en 2005 (+ 0,7 %). Toutefois, si les effectifs de boursiers sur critères sociaux ont continué à augmenter en 2005, ceux de boursiers sur critères universitaires ont diminué.

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
2005-2006	496.427	12.529	508.529	+ 0,7

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. Il en a été de même en 2006.

Poursuivant l'effort engagé, le présent projet prévoit pour 2007 une augmentation de 1,5 % des taux des bourses d'enseignement supérieur et des plafonds de ressources pour un montant de 6,71 millions d'euros. Le coût en année pleine sera de 20,13 millions d'euros.

Sont donc inscrits dans le projet de loi de finances 1.272 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
2005-2006	2.775	+ 1,70	3.913	+ 1,47

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Rappelons que 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. 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). Elles sont accordées aux étudiants français et, sous certaines conditions, aux étudiants étrangers, âgés de moins de 26 ans inscrits dans une formation initiale habilitée à recevoir des boursiers par le ministère chargé de l'enseignement supérieur. A cet égard, il y aurait lieu de revoir certains critères retenus dans le calcul des points pour l'attribution des bourses. Il en va ainsi du critère de la distance à vol d'oiseau qui est retenu par l'administration car il permet, selon elle, « *de traiter les dossiers de bourses avec objectivité et impartialité et assure l'égalité entre les étudiants* ». L'application de ce critère, dénoncée par les élus de montagne, en réduisant, en moyenne, de moitié la distance prise en compte pour les étudiants résidant dans les massifs, conduit à l'exclusion d'une partie d'entre eux du bénéfice des bourses, alors même que les transports y sont plus coûteux et plus complexes. Il serait plus juste de tenir compte de la distance réelle.

Quant aux bourses sur critères pédagogiques ou universitaires, dont un contingent annuel est attribué à chaque académie, elles sont accordées par les recteurs sur proposition des présidents d'université, en fonction de critères universitaires et sociaux. Elles se divisent en deux catégories.

Les bourses sur critères universitaires au sens strict sont attribuées aux étudiants français et, sous certaines conditions, étrangers, 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 3^{ème} et 4^{ème} semestres de master et à la préparation à l'agrégation.

Les bourses de service public sont attribuées aux étudiants français qui suivent certaines préparations à des concours externes de recrutement de la fonction publique et de la magistrature, une licence ou une première année de

master d'administration publique. Ces bourses sont attribuées en fonction des résultats des études antérieures des candidats et du niveau des ressources de leurs familles.

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	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Bourse de service public	3.508	3.561	3.614
Bourse de master	3.837	3.895	3.953
Bourse d'agrégation	4.138	4.200	4.263

Source : ministère de l'Éducation nationale.

Alors qu'elles étaient demeurées stables entre 2001 et 2003, ces bourses ont connu une progression continue de leur montant depuis 2003, qui devrait se poursuivre en 2006-2007.

Troisième catégorie de bourse, les bourses de mérite sont 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, ainsi qu'en médecine. Elles sont acquises durant la durée des études. Les étudiants concernés s'engagent à suivre le cursus et à se présenter aux concours. Le montant annuel des bourses de mérite est de l'ordre de 6.100 euros. De 1.100 bourses, le contingent de bourses de mérite a été porté à 1.450 à la rentrée 2006, aussi 2,14 millions d'euros supplémentaires sont demandés dans le projet de loi de finances, portant le montant total des crédits destinés aux bourses de mérite à 8,85 millions d'euros. Afin de donner un nouvel élan à la politique d'égalité des chances, il est envisagé d'élargir le champ des formations concernées et de renforcer l'équité du dispositif à la rentrée 2007.

Des compléments de bourse, pour lesquels 26,63 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 ;

- * les étudiants dont la famille réside en Guyane et qui suivent leurs études en Martinique ou en Guadeloupe et inversement ;

- * les étudiants des académies de Créteil, Paris et Versailles, pour leurs frais de transport.

Par ailleurs, 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. Le contingent actuel de ces allocations est de 11.000 et leur montant moyen s'élève à 2.909 euros. Compte tenu de la revalorisation des taux de bourse à la rentrée 2007, un peu plus de 32 millions d'euros sont demandés.

Enfin, à la suite des conclusions rendues par notre collègue Laurent Wauquiez dans le cadre de la mission que lui avait confiée le Premier ministre sur le dispositif des aides aux étudiants⁽¹⁾, une nouvelle allocation a été créée à la rentrée 2006, sous forme d'un complément de bourse : l'allocation d'installation étudiante (ALINE).

Cette allocation est destinée aux étudiants boursiers sur critères sociaux, aux boursiers de mérite et aux allocataires d'études qui reçoivent, suite à une première demande, une aide personnalisée au logement (APL), une allocation de logement à caractère social (ALS) ou bien encore une allocation de logement familial (ALF). Son montant, de 300 euros, est versé en une seule fois par la caisse d'allocations familiales (CAF). Comme pour tout complément de bourse, son versement est automatique et n'implique pas, sauf cas exceptionnels, de procédure particulière. Son coût en année pleine est estimé à 24 millions d'euros, 4,8 millions d'euros étant inscrits dans le projet de budget au titre du solde à payer pour 2006.

Si votre Rapporteur spécial salue la mise en place de ce dispositif, il tient à en souligner trois limites. Tout d'abord, cette mesure, qui, selon les critères d'attribution définis, devrait concerner environ 80.000 étudiants (soit 3,5 % de la population étudiante), peut apparaître décevante au regard des propositions formulées et susciter un sentiment de déception chez certains étudiants. Ensuite, le versement de l'allocation ne devrait intervenir qu'au début du mois de novembre, ce qui peut apparaître tardif. **Enfin, votre Rapporteur spécial s'interroge sur la répartition des compétences entre les caisses d'allocations familiales et les CROUS. En effet, si les caisses d'allocation familiales ont été chargées du versement de l'allocation en vertu des informations dont elles disposent sur le bénéficiaire de l'aide au logement et sur la qualité de boursier, les CROUS, en leur qualité de gestionnaires de bourses, doivent assurer l'information des étudiants boursiers sur ce dispositif et confirmer, en tant que de besoin, la qualité de boursier ou d'allocataire d'études auprès des CAF. Les CAF et les CROUS exercent, chacun dans leur domaine de compétence respectif, les contrôles visant à vérifier les conditions du bénéficiaire de l'allocation d'installation étudiante. Votre Rapporteur spécial doute du caractère optimal de cette répartition des compétences. A défaut d'une simplification du dispositif, une coordination étroite entre le réseau des œuvres universitaires et scolaires et le réseau des caisses d'allocations familiales apparaît impérative, notamment pour assurer un versement rapide de l'allocation.**

(1) M. Laurent Wauquiez, Les aides aux étudiants, Les conditions de vie étudiante : comment relancer l'ascenseur social ?, Rapport remis au Premier ministre, juillet 2006.

En conclusion, votre Rapporteur spécial, attaché à ce que tous les étudiants aient les mêmes chances d'accès et de réussite dans l'enseignement supérieur, se félicite des mesures destinées à étendre le nombre de bénéficiaires et à revaloriser les montants versés. Il apparaît toutefois indispensable que cet effort financier soit accompagné d'une remise à plat de la gestion du dispositif des aides sociales.

Il convient tout d'abord d'améliorer les conditions de versement des bourses. Ainsi que l'a souligné M. Laurent Wauquiez, dans son rapport consacré aux aides aux étudiants précité, un des principaux problèmes du dispositif est le délai de versement des bourses. Si celui-ci intervient le plus souvent à la fin du mois de novembre, il n'est pas rare qu'il se produise en février. Compte tenu de la concentration des frais auxquels doivent faire face les étudiants sur la période de la rentrée universitaire et du fait que cette rentrée a lieu de plus en plus tôt (le caractère effectif de la deuxième session apparaissant comme un des principes d'organisation du LMD), **il serait souhaitable que la réglementation soit modifiée afin de permettre un premier versement dès le mois de septembre.** Les CROUS devraient alors s'engager à assurer ce versement dès septembre, un indicateur devant suivre la réalisation de cet engagement. L'indicateur « *taux de paiement des bourses sur critères sociaux pour les mois de novembre et de décembre* » figurant dans le projet annuel de performance devrait par conséquent également être renseigné pour le mois de septembre.

Par ailleurs, il apparaît urgent de remédier aux difficultés rencontrées par les CROUS pour assurer le versement des bourses en fin d'année. En effet, ceux-ci, qui s'efforcent d'améliorer leur gestion afin de garantir le versement des bourses dans de bonnes conditions, se trouvent confrontés à des difficultés de trésorerie. Votre Rapporteur spécial s'étonne que le problème, récurrent depuis quatre ans, n'ait pas été réglé. Ainsi, selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial auprès du CNOUS, compte tenu d'engagements déjà pris par l'Etat, il manquerait encore 40 millions d'euros pour assurer le versement des bourses d'ici à la fin de l'année. Le manque de crédits disponibles a pour conséquence une sorte de mouvement de « *stop and go* », qui se traduit par un report des versements qui devraient être assurés en fin d'année sur le début d'année suivante. Dans certains cas particuliers, les étudiants, qui auraient dû recevoir un versement trimestriel en octobre, ne pourront le percevoir qu'en janvier ! **Votre Rapporteur spécial se propose d'effectuer au mois de décembre des contrôles sur pièces et sur place pour s'assurer de la réalité de la situation.**

Un problème similaire concerne les « passeports mobilité », qui assurent le paiement d'un voyage aller-retour aux étudiants d'outre-mer, pour lesquels il manquerait actuellement 10 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial insiste sur l'urgence du règlement du problème du versement tardif des bourses, ce qui suppose que l'enveloppe prévue soit suffisante et que tous les crédits soient rendus disponibles.

Il est par ailleurs indispensable que les aides accordées aux étudiants bénéficient à ceux qui le méritent vraiment, ce qui implique de revoir le dispositif de contrôle actuel.

A cet égard, la généralisation du système LMD semble avoir favorisé un assouplissement des conditions d'attribution des bourses sur critères sociaux. C'est, selon le ministère, dans un souci de simplification, que tous les cas particuliers de maintien de bourses en cas de redoublement ou de réorientation ont été supprimés. Les principes posés par la circulaire 2006-059 du 31 mars 2006 relatives aux modalités d'attribution des bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux sont les suivants : un étudiant peut bénéficier au plus de sept droits à bourse durant ses études supérieures dont cinq droits maximum en licence et deux ou trois droits en master selon le nombre de droits utilisés dans le cursus licence. L'attribution de la bourse sur critères sociaux tient compte du nombre de droits déjà obtenus dans les différents cursus et du nombre de crédits européens (système ECTS) effectivement validés. Ainsi, le troisième droit est attribué si l'étudiant a validé 60 crédits, le quatrième et le cinquième si l'étudiant a validé 120 crédits et le sixième si l'étudiant a validé 180 crédits.

Auparavant, les étudiants dans le premier cycle pouvaient obtenir une bourse 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 avaient présenté une inscription en première année. Les conditions d'éligibilité devaient être remplies chaque année. En cas d'échec ou de réorientation, les étudiants remplissant les critères sociaux pouvaient 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 pouvait être supérieure à trois ans, sauf cas particuliers. Les mêmes conditions étaient posées dans le deuxième cycle, l'étudiant en situation d'échec pouvant bénéficier d'une année supplémentaire de bourse.

Désormais, dès qu'un étudiant entre en première année de licence, il bénéficie d'un droit ouvert pour trois ans, là où, auparavant, l'obligation d'assiduité et la menace de la note « zéro » aux partiels pouvaient apparaître comme dissuasives.

Afin d'éviter les abus, votre Rapporteur spécial demande que les universités assurent un véritable contrôle des obligations auxquelles il lui semble légitime de soumettre les boursiers (assiduité, participation aux examens). Dans cette perspective, il suggère de conditionner la compensation des droits d'inscription versée aux universités à l'obligation d'assurer un contrôle effectif des engagements des boursiers.

L'attribution des « passeports mobilité » destinés aux étudiants d'outre-mer gagnerait également à faire l'objet d'un contrôle approfondi. Il semblerait en effet que ce dispositif, non social et pour lequel très peu de justificatifs sont demandés, soit l'objet de certains abus.

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 maintenus dans l'action *Pilotage et support* du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*. Compte tenu du caractère social de ces bourses – attribuées aux boursiers sur critères sociaux ou bénéficiaires d'une allocation d'études – il apparaît en effet plus logique de les faire figurer dans l'action *Aides directes* du programme *Vie étudiante*.

Inscrites dans les contrats quadriennaux depuis 2002, les bourses de mobilité sont attribuées sous forme de contingents aux établissements, 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 MOBILITÉ

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
2004-2005	135	45.000	6.976	389 euros
2005-2006	135	48.000	n.c.	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 2004. Le nombre d'étudiants concernés est ainsi passé de 3.670 à 6.976.

En 2004-2005, les 135 établissements d'enseignement supérieur attributaires d'un contingent de bourses de mobilité l'ont largement utilisé. Ainsi, sur les 45.000 mensualités prévues, 41.967 ont été utilisées (soit plus de 93 % de la dotation). Les moyens non consommés sont reportés par les établissements sur l'année universitaire suivante.

Parmi les 27.539 étudiants qui ont effectué un séjour à l'étranger en 2004-2005, plus du quart l'ont fait grâce à une bourse de mobilité de l'État. L'Europe est la destination favorite des bénéficiaires d'une bourse de mobilité, puisqu'ils sont plus de 72 % à la choisir, avec une préférence pour le Royaume-Uni (27 %) et l'Espagne (19 %). Les étudiants partent en majorité pour 9 mois (31 %).

Conformément aux objectifs que le Gouvernement s'est fixé afin de favoriser la mobilité des étudiants français vers les pays de l'Union européenne, le nombre de bourses devrait augmenter en 2007. 3,5 millions d'euros supplémentaires sont demandés à cet effet dans le projet de loi, portant le montant des crédits destinés aux bourses de mobilité à 22,35 millions d'euros, ce qui devrait permettre d'augmenter le nombre de bénéficiaires de 20 %.

Il convient par ailleurs de préciser que, comme l'année dernière, 4,6 millions d'euros sont prévus pour les compléments de bourses ERASMUS versés par le GIP Socrates Leonardo et 1,8 million d'euros pour les bourses de voyage.

2.- 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.

Si les étudiants en situation de précarité peuvent être amenés à bénéficier du dispositif des allocations d'études (cf. supra), ils sont également susceptibles de bénéficier de l'allocation unique d'urgence.

Cette allocation a été créée en janvier 2005 dans un souci de simplification et de clarification du système d'aide d'urgence. Jusqu'à cette date, les situations d'urgence étaient prises en compte par deux fonds : le Fonds social universitaire (FSU), géré par les CROUS, et le Fonds de solidarité et de développement des initiatives étudiantes (FSDIE), dépendant des universités, dont la part sociale pouvait représenter 20 à 30 %. En 2005, il a été décidé de réduire progressivement, sur trois ans, la part sociale du FSDIE et de consacrer intégralement ses crédits au soutien des projets étudiants.

L'allocation unique d'urgence est donc aujourd'hui attribuée par le réseau des œuvres universitaires, sous forme de dons ou de prêts.

En 2005, 46.500 étudiants ont sollicité une aide financière auprès des services sociaux des CROUS. 38.600 étudiants ont bénéficié d'un don pour un montant moyen de 154 euros. 1.668 prêts ont été accordés pour un montant moyen de 194 euros.

Les aides d'urgence sont financées à hauteur de 73 % par l'Etat. Le complément du financement est apporté par les collectivités territoriales, les établissements d'enseignement supérieur, le réseau des œuvres et le remboursement des prêts.

Après avoir consacré 4,6 millions d'euros à l'allocation unique d'urgence en 2005, le ministère a dû procéder en 2006 à un redéploiement au sein du programme *Vie étudiante* à hauteur de 1,1 million d'euros, afin de porter le montant des crédits à 5,7 millions d'euros. Comme dans l'année dernière, 4,6 millions d'euros sont demandés par le projet de loi. Toutefois, le ministère a indiqué que la dotation pourrait être abondée en cours de gestion, notamment dans le cadre des travaux de rénovation du dispositif des aides aux étudiants.

3.– 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 2005-2006, 1.983 prêts d'honneur ont été consentis pour un montant moyen de 3.750 euros, contre 2.578 prêts pour un montant moyen de 2.146 euros en 2004-2005.

Les crédits affectés aux prêts d'honneur proviennent d'une dotation budgétaire (7,05 millions d'euros en 2006) et du rattachement, sous forme de fonds de concours, des remboursements d'anciens prêts (6 millions d'euros prévus en 2006).

La même dotation (7,05 millions d'euros) est inscrite dans le présent projet et 5 millions d'euros sont attendus des remboursements des anciens prêts, ce qui porterait l'ensemble des moyens consacrés aux prêts d'honneur à 12,05 millions d'euros en 2007.

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.

B.- L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS HANDICAPÉS

Les établissements d'enseignement supérieur sont engagés dans les actions d'accompagnement des étudiants handicapés. Cet engagement se traduit par une augmentation très sensible du nombre d'étudiants handicapés, puisqu'ils sont plus de 8.000 à être recensés. Il reste vraisemblablement sous-estimé car un grand nombre d'entre eux ne souhaitent pas se faire connaître. Cet accueil se traduit financièrement dans la politique contractuelle entre l'Etat et les universités.

La loi n°2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées prévoit des mesures importantes pour améliorer les conditions d'études des étudiants handicapés :

– l'obligation faite à tous les établissements d'enseignement supérieur de scolariser les étudiants handicapés remplissant les conditions d'accès ;

– la création d'assistants d'éducation, auxiliaires de vie universitaire pour les étudiants dépendants ;

– l'aménagement des conditions de passation des examens et concours pour les étudiants handicapés ou souffrant d'un trouble de la santé invalidant.

Enfin, la loi prévoit que la formation professionnelle initiale et continue des personnels qui concourent à la mission d'adaptation et d'intégration scolaire des enfants et adolescents handicapés est confiée à un établissement public national à caractère administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de l'éducation, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005, 7,5 millions d'euros sont demandés pour 2007 en faveur des étudiants handicapés.

Ces crédits correspondent à :

– la prise en charge financière, par le ministère, d'une partie des missions qui incombait à l'Association pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), ce qui correspond à 2,5 millions d'euros ;

– la mise en place d'un dispositif d'accompagnement pédagogique des étudiants handicapés, qui comprend des prestations d'accueil et de soutien, ainsi que l'installation d'équipements pédagogiques. 5 millions d'euros sont prévus à cet effet.

C.– LE TRANSPORT

La prise en charge des frais de transport des étudiants par l'État couvrait, jusqu'en 2004, les voyages de port à port, le transport des étudiants handicapés et les transports collectifs parisiens.

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 ont 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 pour 2006 (1,15 million d'euros) devrait être reconduite en 2007.

III.– LES MOYENS DESTINÉS A L'AMÉLIORATION DU CADRE DE VIE SONT CONSOLIDÉS

Les crédits de la part de l'État dans les opérations de construction des CPER relatives au logement, à la restauration et à l'accueil des étudiants 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. 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. Néanmoins, ainsi qu'il l'a déjà indiqué l'année dernière, **voire 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*.**

Pour l'année universitaire 2006-2007, les capacités d'hébergement et de restauration sont de 153.500 lits en résidences universitaires et foyers agréés et de près de 190.000 places dans les restaurants universitaires.

L'effort particulier engagé l'année dernière en faveur de la construction et de la rénovation des logements étudiants est poursuivi cette année. Outre les crédits de construction inscrits dans les CPER, l'enveloppe supplémentaire de 5 millions d'euros est reconduite 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 a 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.

A cet égard, votre Rapporteur spécial tient à souligner la nécessité de la mise en œuvre de ce plan pour améliorer les conditions de vie des étudiants français, mais également pour 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, dans un cadre concurrentiel accru.

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.

a) Le renforcement de l'offre publique

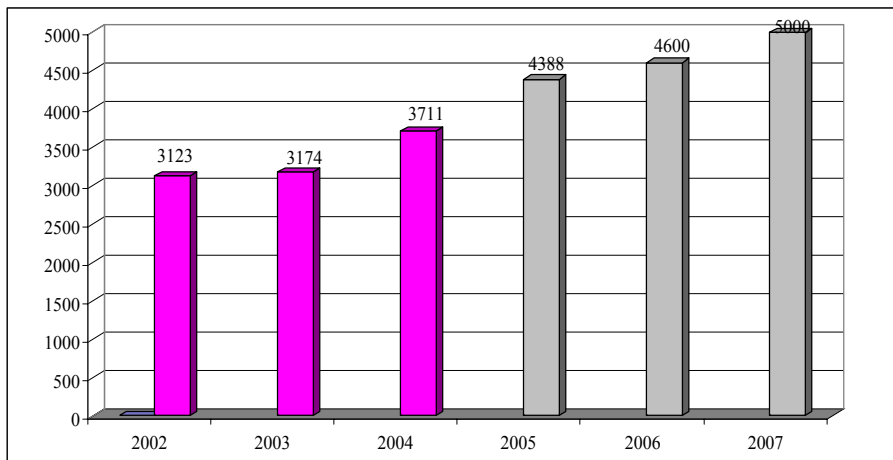
Au-delà de l'amélioration de l'offre publique, l'action du Gouvernement se concentre sur le maintien d'une offre à caractère très social dans les résidences gérées par les CROUS et sur la garantie de la qualité des logements proposés.

– 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 2015. Ceci suppose une accélération des programmes de réhabilitation et de

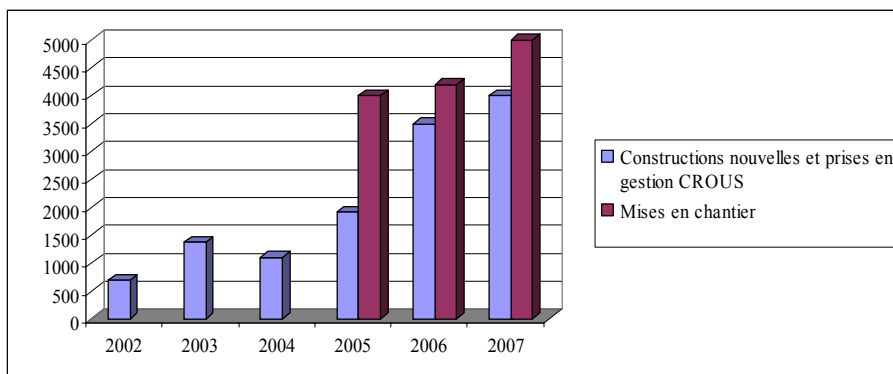
construction de résidences, qui, si elle est sensible depuis 2005, doit encore être renforcée.

MONTÉE EN PUISSANCE DU PROGRAMME DE RÉHABILITATION



Source : CNOUS.

MONTÉE 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 4.388 places rénovées ont été rendues disponibles à la rentrée 2005. En 2006, **4.600 places ont été réhabilitées** et **3.500 places construites**. Force est de constater que les objectifs fixés n'ont pas encore été atteints.

Certes, il convient de tenir compte de la mise en chantier de 4.000 places en 2005 et de 4.200 places en 2006 ainsi que des délais séparant la genèse d'un projet de sa date de livraison (en général trois ans, correspondant au temps nécessaire à la recherche d'un terrain disponible, de financement et de maître d'ouvrage). L'accélération du rythme de construction est réelle.

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 plus de 60.000 chambres à rénover et 45.000 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 encore en retrait 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). 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.

Il est prévu que le financement soit 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, doivent être 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, doivent mobiliser, 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 devait 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.

En 2005, la charge de financement a été répartie de la manière suivante :

– 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 ont été mobilisés en 2005, soit 20 millions de moins que 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 éprouve des difficultés à respecter ses engagements dans le cadre des CPER.

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.

Pour 2006 et 2007, votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir que des informations partielles, concernant principalement la participation du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

En 2006, le réseau a ainsi prévu de mobiliser pour la rénovation et l'équipement des résidences plus de 77 millions d'euros, dont 48 millions provenant du budget du CNOUS, les réserves des CROUS étant sollicitées à hauteur de 30 millions d'euros. L'apport en provenance des CPER devrait permettre d'assurer le financement de la réhabilitation de moins de 1.000 places, cette baisse par rapport à 2005 (1.500 places) devant être compensée par l'augmentation du nombre de places financées par la subvention du CNOUS, la mobilisation des ressources des CROUS et des subventions hors CPER des collectivités. L'effort de mobilisation des ressources propres devrait être poursuivi en 2007, année à partir de laquelle les CROUS pourront disposer des provisions constituées grâce à l'augmentation des loyers rendue possible par la mise à niveau de l'ALS. En 2007, ce sont 8 millions d'euros qui pourraient ainsi être mobilisés.

Par ailleurs, si le nombre de prêts disponibles (2.000 équivalents PLS par an) est suffisant, la mise en œuvre des opérations de construction se heurtent à :

– la difficulté de trouver des terrains constructibles et bien situés. Un recensement des terrains disponibles vient d'être effectué. Il permet d'espérer la mise à disposition rapide de terrains (dont beaucoup sont affectés aux universités) pour la construction de nouvelles résidences ;

– l'impossibilité pratique, pour les CROUS, d'être actuellement maîtres d'ouvrages pour ces opérations, faute de pouvoir accéder facilement à l'emprunt. Cette situation conduit les CROUS à recourir à des procédures d'AOT avec des organismes d'HLM, ce qui augmente les délais de réalisation des opérations. Ce problème devrait toutefois être résolu, avec la récente adoption d'une circulaire définissant les procédures d'emprunt.

En conclusion, votre Rapporteur spécial ne peut que se montrer réservé sur les conditions de réalisation du plan de rénovation et de construction, au sujet desquelles les informations disponibles manquent pour le moins de précision.

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

Plusieurs mesures spécifiques ont été prises à cette fin :

– 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, en 2005, de l’ALS dans les résidences réhabilitées du parc, qui a eu 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.

– *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 adopté à la mi-novembre. 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.

b) Le développement des partenariats

Le développement des partenariats est mené selon trois axes.

Tout d’abord, la contractualisation a été étendue aux collectivités territoriales, 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.

Actuellement, des études sur le logement étudiant sont menées avec les régions Rhône-Alpes, Aquitaine et Bretagne dans le cadre des schémas régionaux de l’enseignement supérieur et un volet « logement étudiant » a été intégré dans les plans locaux d’habitat de Montpellier, Dijon et Strasbourg.

c) 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 « 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.

Aucun bilan n'a été fourni à votre Rapporteur spécial sur ce volet du plan en faveur du logement étudiant.

d) L'efficacité sociale des aides personnelles et l'accès au logement

Diverses mesures ont eu 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 la mise en place d'un dispositif de suivi très rigoureux.

Compte tenu des données, plus que lacunaires, qui lui ont été communiquées, notamment sur le respect du plan de financement, votre Rapporteur spécial réitère 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.

e) Le transfert aux collectivités territoriales

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 2005, 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, en date du 9 janvier 2006, fixe les conditions d'établissement des conventions entre les nouvelles collectivités propriétaires et les CROUS pour la gestion de leurs résidences.

Si certaines collectivités, notamment la communauté d'agglomération de Grenoble, celle des Hauts de Bièvre et la communauté urbaine du Grand Nancy, avaient montré un intérêt pour la formule, aucun transfert n'est intervenu jusqu'à présent.

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
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.d.	4,59	2,60
2005	53.901.815	102.277.691	n.d.	4,67	2,70

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 et de 1,25 % en 2005. Les premiers chiffres disponibles pour 2006 semblent confirmer cette tendance, pour les mois non touchés par les mouvements de contestation des étudiants. L'objectif retenu par le réseau des œuvres universitaires d'une augmentation de 1 % par an de la fréquentation des restaurants universitaires a donc été atteint en 2004 et en 2005, mais ne le sera vraisemblablement pas en 2006, compte tenu du contexte particulier des mois de mars et avril.

Par ricochet, la situation financière de la restauration universitaire connaît une nette 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 %. Alors que le taux de couverture des charges par les ressources propres s'est établi à 63,3 % en 2004, il progresse encore en 2005, pour atteindre 63 %.

L'augmentation de 5 centimes du prix du ticket de restaurant universitaire au 1^{er} août 2006, le portant à 2,75 euros, devrait permettre de maintenir l'équilibre du budget de la restauration universitaire à un niveau satisfaisant malgré la baisse conjoncturelle de l'activité. En 2007, l'augmentation de l'activité devrait permettre d'atteindre l'objectif de maintien du taux de couverture des dépenses par les ressources propres autour de 63,5%.

C.– LA MÉDECINE UNIVERSITAIRE

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

Le décret n° 88-520 du 3 mai 1988 relatif à ces services, modifié par le décret n° 89-714 du 27 septembre 1989, impose aux universités soit de créer un SMPPS, soit de s'associer pour créer des services interuniversitaires de médecine préventive et de promotion de la santé. Il existe actuellement 42 services universitaires et 10 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 2002.

CRÉDITS CONSACRÉS À LA MÉDECINE UNIVERSITAIRE

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Personnel médico-social	11,04	11,27	11,68	11,87	12,39
Vacations	1,83	1,84	1,85	1,86	1,87
Total	12,87	13,11	13,53	13,73	14,26
Évolution (en %)	+ 21,7	+ 7,6	+ 3,3	+ 1,4	+ 3,86

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 SMPPS 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

Au cours de la séance du 25 octobre 2006 à 16 heures 15, votre commission des Finances a examiné les crédits demandés au titre des programmes *Enseignement supérieur et recherche universitaire* et *Vie étudiante* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

M. Philippe Rouault s'est étonné de la différence entre la progression du budget de l'enseignement supérieur public, qui serait de 7,7 %, et celle de l'enseignement supérieur privé qui serait de 2,6 % et s'est interrogé sur les raisons de cette disparité de traitement.

M. Denis Merville a souligné l'indéniable réussite des instituts universitaires de technologie (IUT). Cependant, depuis 2000 l'augmentation du nombre de postes n'est pas à la mesure de la hausse de 11 % du nombre d'étudiants. Ainsi, au Havre, il manque 263.000 euros de crédits de fonctionnement, 31 emplois d'enseignement chercheurs et 7 emplois administratifs et techniques à l'IUT, qui a pourtant formé 18.000 élèves depuis 1967. Par ailleurs, se pose toujours la question de parents aux revenus modestes, qui doivent financer les études supérieures de leur enfant. Cela représente une charge financière importante pour ces ménages, surtout quand leur enfant ne bénéficie pas de bourse. Il serait tout à fait justifié de majorer les dépenses déductibles de l'impôt sur le revenu pour aider les ménages modestes, mais le Gouvernement s'est opposé, en 2004 comme en 2005, à cette réforme. Si aucun amendement n'est déposé cette année, le problème n'en reste pas moins entier.

M. Charles de Courson a interrogé le Rapporteur spécial sur la progression des budgets de l'enseignement supérieur public et privé.

M. Marc Laffineur a rappelé que les étudiants de l'enseignement privé représentent 2,5 % de la population étudiante. Pourtant, l'enseignement privé ne reçoit que 0,5 % des aides de l'État. De plus, les statuts de ces établissements les soumettent au paiement de la TVA et de la taxe sur les salaires. Cette situation n'est pas satisfaisante.

En réponse aux différents intervenants, votre Rapporteur spécial a indiqué que la différence de croissance des budgets de l'enseignement public et de l'enseignement privé résulte en partie de la progression des effectifs, qui est plus importante dans le public. De plus, le secteur privé bénéficie de ressources complémentaires, comme la taxe d'apprentissage ou les droits d'inscription. Cependant, le financement public de l'enseignement supérieur privé est aujourd'hui insuffisant.

Les IUT ont tendance à mieux défendre leurs intérêts que les universités. De plus, ils bénéficient de crédits identifiés et d'un financement par élève globalement supérieur à celui des universités. Cela est justifié par le fait qu'ils

présentent un taux d'insertion professionnelle élevé. Le Gouvernement s'était engagé en 2003 à porter le taux de la DGF constaté pour les IUT à 0,89 de la DGF théorique. Outre le fait que cet engagement n'a pas été respecté, il existe de fortes disparités entre les dotations versées aux IUT, comme en témoigne la situation de l'IUT du Havre. Certains instituts se trouvent ainsi confrontés à des problèmes de fonctionnement importants, une partie des dotations étant utilisée pour assurer des heures d'enseignement.

Il convient donc de combler le retard enregistré en abondant la dotation destinée aux IUT à hauteur de 6 millions d'euros. Les crédits destinés aux conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE), seraient alors minorés à due concurrence. Compte tenu du fait que les IUT bénéficient de crédits supérieurs aux autres composantes de l'université, la majoration de la DGF proposée devrait être assortie de la prise en compte dans les critères de calcul de la DGF du pourcentage d'étudiants issus de baccalauréats technologiques et professionnels. Il s'agit ainsi de répondre aux propositions formulées par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur la gouvernance des universités.

La Commission a alors examiné les amendements portant sur les crédits des programmes correspondants.

Elle a tout d'abord examiné un amendement de M. Michel Bouvard abondant les crédits destinés aux IUT de 6 millions d'euros et minorant d'un montant identique les crédits des CIFRE. La Commission a *adopté* l'amendement **(amendement n° II-87)**.

La Commission a ensuite examiné un amendement de M. Jérôme Chartier visant à majorer les crédits de l'enseignement supérieur privé de 4 millions d'euros et un amendement de M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial, visant à les majorer de 2 millions d'euros.

M. Jérôme Chartier a souligné le dynamisme de l'enseignement supérieur privé et a rappelé le rôle du secteur industriel, notamment la Commission des titres d'ingénieurs (CTI), dans son développement. Or, cet enseignement est aujourd'hui très largement sous-doté puisque son budget n'augmente que de 2,6 % alors que celui de l'enseignement public augmente de 7,7 %. On pourrait décider de supprimer le secteur privé ou de privatiser le secteur public. Il est préférable de remettre à niveau le financement de l'enseignement privé et de proposer une augmentation de 4 millions d'euros du budget de l'action *Établissements d'enseignement supérieur privé* du programme *Formations supérieures et recherche universitaire*.

M. Charles de Courson a indiqué qu'il préférerait la majoration de 2 millions d'euros proposée par M. Michel Bouvard, car elle permet une progression équivalente des budgets de l'enseignement supérieur public et privé en 2007.

M. Marc Laffineur a indiqué que la majoration de 4 millions d'euros, proposée par M. Jérôme Chartier, était nécessaire, compte tenu des retards accumulés dans ce domaine.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que l'augmentation de 2 millions d'euros proposée par son amendement était imputée sur l'action *Aide à la formation pour et par la recherche* du programme *Orientation et pilotage de la recherche*. Cette imputation concerne l'augmentation des conventions CIFRE, mais ne porte pas atteinte à leur développement, compte tenu de l'augmentation des crédits consacrés à ces conventions depuis 2005. En revanche, la minoration des crédits de l'action *Aides indirectes* du programme *Vie étudiante* proposée par M. Jérôme Chartier concernerait notamment les logements étudiants. Certes, ces crédits n'ont pas été intégralement consommés en 2006, cependant compte tenu des besoins importants, soulignés notamment par les rapports de M. Anciaux et de M. Wauquiez, cette minoration constituerait un signal particulièrement négatif de la commission des Finances, car il ne resterait que 124 millions d'euros sur ce programme, soit une baisse de 8 % de ses crédits.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Jérôme Chartier et a *adopté* l'amendement de votre Rapporteur spécial (**amendement n° II-88**). Celui-ci a indiqué qu'il était prêt à voir défendu un amendement prévoyant un transfert de 4 millions d'euros au profit de l'enseignement supérieur privé, à condition que les réductions de crédits prévues par cet amendement ne s'imputent pas pour moitié sur la vie étudiante. M. Jérôme Chartier a indiqué qu'il déposera, en conséquence, un amendement prélevant à cette fin 2 millions d'euros sur les conventions CIFRE et 2 millions sur les moyens de fonctionnement du CNRS.

Votre commission des Finances a *adopté*, conformément à la position des Rapporteurs spéciaux, les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur*, ainsi modifiés.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

Article 34

Amendement n° II-87 présenté par M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial au nom de la commission des finances :

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</i>	6.000.000 0	0
Vie étudiante <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche spatiale <i>dont titre 2</i>	0	0
Orientation et pilotage de la recherche <i>dont titre 2</i>	0	6.000.000 0
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche dans le domaine de l'énergie <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche industrielle <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche duale (civile et militaire) <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche culturelle et culture scientifique <i>dont Titre 2</i>	0	0
Enseignement supérieur et recherche agricoles <i>dont Titre 2</i>	0	0
TOTAUX	6.000.000	6.000.000
SOLDE		0

Amendement n° II-88 présenté par M. Michel Bouvard, Rapporteur spécial au nom de la commission des finances :

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</i>	2.000.000 0	0
Vie étudiante <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires <i>dont titre 2</i>		
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche spatiale <i>dont titre 2</i>	0	0
Orientation et pilotage de la recherche <i>dont titre 2</i>	0	2.000.000 0
Recherche dans le domaine des risques et des pollutions <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche dans le domaine de l'énergie <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche industrielle <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche duale (civile et militaire) <i>dont titre 2</i>	0	0
Recherche culturelle et culture scientifique <i>dont Titre 2</i>	0	0
Enseignement supérieur et recherche agricoles <i>dont Titre 2</i>	0	0
TOTAUX	2.000.000	2.000.000
SOLDE		0

ANNEXE

Liste des personnes entendues par votre Rapporteur spécial :

– M. Olivier VIAL, Délégué national de l'Union nationale interuniversitaire (UNI) ;

– Mlle Sophie BINET et M. Jean-Baptiste PREVOST, Représentants de l'Union nationale des étudiants de France (UNEF) au Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ;

– M. Pierre TAPIE, Président de la Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC).