

N° 30

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 20 octobre 1983.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, sur l'enseignement supérieur.

Par M. Jacques DESCOURS DESACRES,

Sénateur.

(1) *Cette Commission est composée de* : MM. Edouard Bonnefous, *président* ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, *vice-présidents* ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; René Ballayer, Charles Beaupetit, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1400, 1509 et in-8° 374.

Sénat : 384 (1982-1983) et 19 (1983-1984).

Enseignement supérieur et postbaccalauréat.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. – Le risque d'une déstabilisation financière des universités	4
A. – <i>Un accroissement non programmé des charges</i>	4
1. La montée du nombre des étudiants	4
2. L'augmentation des effectifs enseignants	6
3. Le coût des formations s'accroîtra en fonction des nouvelles missions de l'enseignement supérieur	7
B. – <i>La nécessité de clarifier la situation financière des universités</i>	9
1. Une dépendance due à l'insuffisance de ressources propres	9
2. Des difficultés régulièrement dans la gestion du patrimoine et le respect des procédures comptables mises en évidence par la Cour des comptes	11
II. – Les grands établissements : une situation parfois très compromise	20
A. – <i>Présentation générale</i>	20
1. Le budget de programme	20
2. L'enseignement des contrôles budgétaires effectués par votre Commission ...	20
B. – <i>Les apports inquiétants du projet de loi</i>	23
1. Un texte discret	23
2. Des propositions de solution	25
Examen en Commission	27
Amendements présentés par la Commission	29

INTRODUCTION

Lors des débats de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968, notre collègue Mlle Irma Rapuzzi avait présenté un avis au nom de votre commission des Finances.

Ce document portait sur l'article 20 du projet de loi qui transformait ou, du moins, donnait une consécration législative aux évolutions qu'avait enregistrées le régime financier des universités depuis la parution des deux décrets du 28 juillet 1897 qui en avaient alors réglé le détail.

Le présent projet de loi contient certaines dispositions financières qui, en elles-mêmes, eussent déjà justifié la saisine de votre commission des Finances.

Mais au-delà des novations légères qu'apportent ces quelques articles, votre Commission a surtout souhaité appeler l'attention du Sénat sur l'expérience qu'elle a pu acquérir au cours de quinze années d'application de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur et sur la leçon qu'elle en a retenue.

Exercice après exercice, vos rapporteurs spéciaux des crédits des universités ont porté une attention constante à la présentation et à l'exécution des dotations de ce département.

La lecture austère, mais enrichissante, des rapports de la Cour des comptes et des travaux de la Commission des suites les ont bien souvent éclairés.

Les contrôles budgétaires effectués auprès de plusieurs universités et grands établissements situés en France et à l'étranger ont également donné à votre Commission des éléments concrets d'information irremplaçables.

Aussi est-ce en fonction de cet acquis que votre Commission va vous présenter deux catégories d'observations portant, les unes, sur les risques de déstabilisation financière que l'actuel projet pourrait, le cas échéant, faire encourir aux universités (I. - Le risque de déstabilisation financière des universités) et, les autres, sur la situation des grands établissements qui concourent, de façon décisive, mais quelquefois trop ignorée, au rayonnement scientifique et culturel de notre pays (II. - Les grands établissements : une situation parfois très compromise).

I. - LE RISQUE D'UNE DÉSTABILISATION FINANCIÈRE DES UNIVERSITÉS

Une des caractéristiques communes aux grandes réformes qui sont proposées aux suffrages du Parlement est d'engendrer des charges supplémentaires pour les finances publiques sans les évaluer, ni quelquefois même les prévoir. Celle qui nous est soumise aujourd'hui n'échappe pas à cette règle.

Dans un contexte de rigueur budgétaire, cette approche comporte généralement le danger de susciter des espérances et, faute de moyens, de faire naître des déceptions.

Mais ce qui n'est qu'une éventualité dans certains cas devient une quasi-certitude dans celui qui nous préoccupe.

Leur situation demeure trop fragile pour que les universités puissent être, sans risque, confrontées à une croissance de charges dont chacun sait qu'elles sont rarement compensées en totalité par l'Etat.

A. - Un accroissement non programmé des charges.

1. La montée du nombre des étudiants.

a) *Une tendance de longue période.*

Depuis cinq ans, l'effectif d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur s'est régulièrement accru : 871.495 en 1979, 875.373 en 1980, 901.721 en 1981, 926.400 en 1982 et 942.200 en 1983.

Les prévisions pour 1984 confirment cette tendance puisqu'elles tablent sur un effectif supplémentaire de 18.500 étudiants, légèrement supérieur à celui enregistré cette année (+ 16.200).

On aurait pu penser que l'arrivée à la majorité des classes nées en 1964, et dans les années immédiatement postérieures, marquerait une décroissance des effectifs, parallèle à l'inflexion vers le bas du taux de natalité et du nombre de naissances enregistrées alors. Il n'en a rien été. Ce fait confirme la progression de l'attraction exercée par l'enseignement supérieur.

b) *Les objectifs du projet de loi.*

L'exposé des motifs du projet de loi confirme la volonté des pouvoirs publics de donner encore plus d'ampleur à l'augmentation du nombre des effectifs accueillis par l'enseignement supérieur.

« La démocratisation prend, par exemple, une urgence plus visible encore qu'hier. Dans les années soixante, elle était avant tout un impératif moral, inséparable des valeurs d'égalité dont se nourrit la civilisation politique contemporaine. Aujourd'hui, elle l'est plus que jamais ; mais elle apparaît aussi comme une condition du développement et de l'avenir national. En effet, c'est l'investissement culturel par tête d'habitant qui départagera de plus en plus les nations dans la recherche et la mise au point d'un nouveau modèle de croissance. Ainsi l'accès du plus grand nombre à l'enseignement supérieur ne permettra pas seulement d'assurer de mieux en mieux à chaque citoyen l'égalité des chances. Il donnera aussi au pays, par l'élévation du niveau culturel général et la formation d'un milieu humain toujours plus large où recruter les esprits les plus inventifs, les conditions de son développement scientifique, technologique, donc économique. »

L'exemple des Etats-Unis, dont le taux de scolarisation de la population dans l'enseignement supérieur est très élevé avec 5.197 étudiants pour 100.000 habitants (contre 2.050 dans notre pays), justifie d'ailleurs cette appréciation.

Une tendance de fond spontanée se trouverait ainsi accentuée par l'option de principe qui est à la base du projet de loi : l'accroissement du nombre des étudiants ou, comme le dit le dispositif du projet, « des usagers de l'enseignement supérieur » devrait en être accéléré.

Quel qu'en soit le motif prédominant, il est inéluctable que l'augmentation de ces effectifs contribue à accroître les charges publiques.

Pour un nombre d'étudiants en progression de 8,1 % de 1979 à 1983, les crédits de l'enseignement universitaire ont été renforcés de 67,7 % d'une année à l'autre.

2. L'augmentation des effectifs enseignants.

a) *Des mouvements importants sur les emplois ont été enregistrés depuis juillet 1981.*

Le budget des enseignements supérieurs est en grande partie un budget de personnels.

Cette catégorie de dépense représente 78,6 % de la dotation des dépenses ordinaires et 72,6 % de la totalité des crédits inscrits dans le projet de loi de finances pour 1984.

En 1979, 91.661 personnes étaient employées sur les chapitres budgétaires et de subvention de l'enseignement supérieur, en 1980 92.796 personnes, en 1981 92.740 personnes, en 1982 95.561 personnes et en 1983 96.426 personnes, soit environ une personne pour dix étudiants.

Les effectifs ont donc enregistré une progression plus marquée de 1981 à 1983, puisque plus de 3.500 emplois, nets de transferts et de titularisations, ont été créés. Plus de huit cents nouveaux emplois sont inscrits au projet de loi de finances pour 1984. Ainsi, les trois quarts de l'ensemble des emplois créés depuis la loi de finances rectificative de juillet 1981 sont des emplois d'enseignants.

Aux charges nouvelles liées à cet accroissement d'effectifs s'ajoute le coût des nombreuses transformations qui ont été effectuées, soit pour améliorer les carrières enseignantes, soit pour intégrer les vacataires et les contractuels employés à des tâches d'enseignement dans les universités.

b) *L'obligation de recruter de nouveaux enseignants d'ici 1990.*

Les études menées par le Ministère sur le personnel enseignant des universités ont fait apparaître une pyramide des âges de structure ovoïde : 59 % des maîtres assistants et 75,4 % des professeurs sont compris dans les classes d'âges allant de quarante à cinquante-neuf ans, parce que leur effectif total était passé de 10.000 en 1960 à 40.600 en 1973 et qu'ayant paru ainsi suffisant, il n'avait augmenté que de 700 unités jusqu'en 1981 avant de croître de nouveau assez rapidement par la création de 1.802 emplois au budget de 1982 et de 720 à celui de 1983.

Cette particularité implique une accélération des départs à la retraite à partir de 1995 qui ne manqueront pas de causer des difficultés aux équipes de recherche et remettront en cause l'encadrement quantitatif et qualitatif des établissements.

Le Ministère estime nécessaire, en conséquence, pour assurer sans à-coups le renouvellement du corps, de procéder à des créations d'emplois dont le nombre devrait s'accroître à partir de 1990.

Certains projets dans ce domaine laissent craindre, en outre, une incidence sur les budgets régionaux de décisions prises par l'Etat en faveur des personnels de l'enseignement supérieur qui s'étendraient au secteur de la formation professionnelle et ne seraient pas prises en compte dans le calcul de la dotation de décentralisation si le Parlement n'y veillait.

*
* *

Au total, le poids des recrutements opérés depuis 1981 risque de se conjuguer avec la mise en jeu de la mécanique démographique pour accroître, du moins jusqu'en 1990, le poids des charges de personnel d'un budget où elles ont déjà une pondération élevée.

3. Le coût des formations s'accroîtra en fonction des nouvelles missions de l'enseignement supérieur.

L'exposé des motifs du projet relève, à juste titre, que l'augmentation quantitative du nombre d'étudiants ne doit ni se traduire par l'accroissement de l'échec universitaire, ni déboucher sur le chômage.

A cet égard, les universités doivent non seulement assurer l'acquisition d'une bonne formation générale, mais également – et c'est un des apports du projet – l'apprentissage des connaissances et des méthodes indispensables à l'exercice d'une profession.

La réalisation de cet objectif suppose une réorientation des cycles d'enseignement :

Ceux-ci « constituent moins les degrés hiérarchiques d'un cursus toujours plus exclusif que les moments d'un apprentissage à l'intérieur duquel les objectifs doivent être découpés et les choix raisonnés.

« • Le premier cycle doit offrir à l'étudiant la possibilité d'acquérir des connaissances de base dans des disciplines fondamentales. Sur cet apprentissage élémentaire pourront être réunies les données d'un choix professionnel. Laissant place à une sensibilisation à la recherche, il ne doit pas se contenter de dispenser des connaissances, mais donner accès à un langage, à un système

conceptuel, à des pratiques ressortissant d'un ensemble de disciplines complémentaires. Il permet donc l'évaluation des aptitudes et l'orientation positive de l'étudiant en le préparant soit aux filières de formation qu'il se propose de suivre en second cycle, soit à l'entrée dans la vie professionnelle en recourant, le cas échéant, aux compléments de formation souhaitables.

« • Le second cycle est constitué par des filières qui associent, à des degrés divers, formation générale et formation professionnelle. On a déjà insisté sur la nécessité de ne pas séparer ces deux aspects complémentaires des enseignements supérieurs. Ces filières sont définies et organisées en vue de la préparation à un ensemble de professions – une famille de métiers – relevant d'un même secteur de compétence et d'activité.

« • Le troisième cycle, enfin, assure une formation à la recherche, et, par la recherche, indissociable d'une formation professionnelle de haut niveau. »

Ce programme ambitieux, qui confie aux universités une nouvelle mission de professionnalisation des formations, exigera des dépenses supplémentaires dont l'intérêt est d'ailleurs indéniable, mais qu'il conviendrait de compenser par des économies.

Votre Rapporteur comptait sur la lecture du « budget de programmes » pour illustrer ce propos. Ce document n'est malheureusement pas encore paru.

Aussi ce bornera-t-il à donner deux exemples – tirés du bleu budgétaire – de l'alourdissement des charges qu'entraînera, sans contexte, la rénovation des cycles d'enseignement et la professionnalisation des filières :

– les dépenses de personnels : la mesure nouvelle 02-11-01 comporte 45,9 millions de francs de crédits pour 730 créations d'emplois d'enseignants « justifiées par la mise en place à la rentrée de 1984 des premiers cycles rénovés des enseignements supérieurs et le développement des formations technologiques » ;

– les dépenses en capital : parmi les 242,8 millions de francs d'autorisations de programmes et les 237,9 millions de francs de crédits de paiements qu'il est prévu d'affecter au chapitre 66-70 (Subvention d'équipement universitaire), des sommes importantes seront réservées à des machines-outils très perfectionnées et à un matériel informatique destiné à la filière électronique.

*
* *
*

L'examen des principaux postes du budget des Universités montre que les orientations de principe posées par le projet de loi risquent dans la plupart des cas, de conjuguer leurs effets avec ceux des tendances de longue période qui accroissent peu à peu la dépense universitaire.

C'est pourquoi votre Commission regrette qu'une proposition émise par le Conseil économique et social dans l'avis qu'il a rendu le 23 février 1983 n'ait pas eu de suite.

Le Conseil notait alors que la réforme de l'enseignement supérieur devait recevoir les moyens de ses ambitions et proposait que fût élaborée une loi de programmation - qui, sans avoir les conséquences d'une loi de programme, eût permis d'évaluer les charges des réformes introduites.

B. - La nécessité de clarifier la situation financière des universités.

Dans son avis précité, le Conseil économique et social relevait également que la définition des moyens nécessaires à la mise en œuvre de la réforme était d'autant plus nécessaire que les difficultés financières existant déjà conduisaient à la restriction de certaines prestations des universités et qu'il ne saurait y avoir action sans moyens.

C'est un point sur lequel votre Commission se doit d'appeler l'attention du Sénat. Mais elle ne peut se borner à marquer sa préoccupation des conséquences qu'aura l'augmentation des charges que suppose la mise en œuvre de la réforme sur les structures très fragiles que sont les budgets des Universités.

Elle se doit aussi d'analyser les causes de cette fragilité qui réside essentiellement dans la très grande dépendance financière des universités vis-à-vis du Ministère et dans les erreurs de gestion de beaucoup d'entre elles; le texte qui nous est soumis ne comporte aucune disposition pour y porter remède.

1. Une dépendance due à l'insuffisance de ressources propres.

La récurrence des difficultés de financement des universités avait conduit, en 1980, à la création d'une Commission présidée par le professeur Fréville.

Sur la base des conclusions de ce rapport et des éléments dont il disposait, votre Rapporteur spécial d'alors, M. René Chazelle, avait analysé les ressources propres des universités, dans le cadre du projet de loi de finances pour 1982 :

« Le rapport Fréville indique que la part des ressources propres des établissements excédait à peine 10 %.

« Encore doit-on noter que cette estimation extraite des comptes des universités ne représente qu'un pourcentage moyen recouvrant des disparités très importantes.

« Outre qu'il traduit l'indispensable effort d'ouverture de l'université au monde extérieur, le développement de cette catégorie de recettes doit donner sa dimension financière à l'autonomie des établissements.

« Les droits universitaires représentaient, dans les comptes financiers de 1979, 34 % des ressources propres. La croissance de ce poste ne doit être envisagée qu'avec prudence, compte tenu des effets directs qu'il peut avoir sur le niveau de vie des étudiants.

« Lors du même exercice, les subventions des collectivités publiques s'élevaient à 13 % des recettes propres. On peut conjecturer, dans la perspective du projet de décentralisation, que les régions et les autres collectivités accentueront leur collaboration avec les établissements.

« Enfin, les contrats passés entre les universités et les entreprises au titre de la formation continue ont représenté 34 % des ressources propres en 1980. »

Les universités – et aucun des éléments en possession de votre Rapporteur n'indique que la situation ait changé sur ce point – reçoivent 90 % de leurs ressources de fonctionnement courant du Ministère.

Ceci signifie qu'une partie des prestations qu'elles dispensent est étroitement liée aux subventions de fonctionnement qu'elles reçoivent de l'administration centrale.

Mais depuis deux ans, le manque de marge de manœuvre des établissements a encore été accru par un mécanisme de débudgétisation insidieux.

a) *Les droits d'inscription.*

La seule ressource propre sur laquelle les universités peuvent agir facilement – sous réserve de l'approbation de la tutelle – est le niveau des droits d'inscription. Ces droits n'avaient pas été augmentés depuis 1969. Ils l'ont été pour l'année 1982-1983 (de

95 F à 150 F), il est prévu de les relever à 200 F pour l'année 1983-1984 et envisagé de les revaloriser à nouveau en 1984.

Votre Commission regrette que cette évolution s'accompagne, en parallèle, d'une diminution en francs constants de la subvention de fonctionnement allouée aux universités qui, en francs courants, n'a augmenté que de 4,5 % en 1983 et ne croîtra que de 4,2 % en 1984.

Elle déplore que ce qu'il faut bien analyser comme une débudgétisation de charges supportées par l'Etat n'ait pas permis de donner un élément de souplesse financière aux budgets des établissements, qui eût, sans nul doute, été employé au bénéfice des étudiants qui supporteront l'accroissement des droits et en accepteraient sans doute d'autres s'ils pouvaient en constater l'incidence positive sur les moyens mis à leur disposition.

b) *Les subventions des collectivités.*

Il est à craindre qu'elles ne croissent pas autant que les collectivités le souhaiteraient, tant celles-ci sont sollicitées de toutes parts depuis la loi de décentralisation.

c) *Les contrats.*

Il ressort des rapports de la Cour des comptes auxquels il sera fait référence plus loin que des recettes importantes – de l'ordre de 50 millions de francs en 1976 – provenant de l'exécution de contrats, auraient dû figurer dans les comptes des universités.

La participation des universités à la vie économique est trop souvent occultée par l'existence d'associations qui bénéficient des contrats, et il est permis d'espérer que les entreprises qui les souscrivent y auraient davantage recours si elles savaient que l'enseignement supérieur de la région y trouverait des moyens supplémentaires.

2. Des défaillances dans la gestion du patrimoine et le respect des procédures comptables régulièrement mise en évidence par la Cour des comptes.

a) *La sauvegarde et la bonne utilisation du patrimoine.*

1° *La sauvegarde.*

Il faut avoir visité soi-même les locaux d'une université proche du Sénat et avoir parlé avec le personnel enseignant ou administratif qui y vit pour découvrir une situation qui dépasse l'imagination.

L'extrait qui suit des études et rapports de la « Commission du bilan » sur l'enseignement et le développement scientifique le confirme :

« ... L'étudiant ne considère pas l'université comme sienne, il ne la « protège » pas ; or l'université, organisme libéral par excellence, ne peut survivre que si elle est protégée. Le laxisme et la dégradation règnent trop souvent, surtout à Paris : les murs sont couverts de saletés, d'affiches, d'inscriptions ridicules, les toilettes sont inutilisables, on vole les poignées de portes, les machines à écrire, les serviettes et les manteaux ; on doit aujourd'hui, un peu partout, fermer les portes à clé et fouiller les serviettes des visiteurs à la sortie des bibliothèques. Ainsi, en 1980-1981, vingt-huit livres de mathématiques ont été volés dans un institut mathématique de la région parisienne, sans doute pas par des plombiers. »

L'actuel projet de loi souhaite transformer les étudiants en « usagers du service public » ; cette notion quelque peu abstraite s'apparente plus à la fréquentation du métropolitain qu'à celle des facultés. Il serait, en tout état de cause, souhaitable que les futurs « usagers » prennent en considération que les locaux et les équipements qui leur sont fournis le sont sur des fonds publics.

Au demeurant, le président de votre commission des Finances avait, de longue date, appelé l'attention des pouvoirs publics. Lors des débats de la loi de finances pour 1981, il s'était prononcé sur le transfert de l'université de Vincennes à Saint-Denis en rappelant que l'état des lieux était tel qu'il avait fallu réaménager le bois de Vincennes pour 2 millions de francs.

Dans ces conditions, votre Commission vous proposera un amendement tendant à confier explicitement les responsabilités des conseils d'administration des futurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, à l'égard du patrimoine et des moyens dont ils ont la charge.

2° L'utilisation du patrimoine.

Dans son dernier rapport, la Cour des comptes a mis en cause la gestion du domaine immobilier des universités.

Quinze ans après l'adoption de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, les opérations de dévolution de ces biens aux nouvelles universités sont loin d'être achevées. Par ailleurs, de très nombreux logements de fonction sont concédés dans des conditions exagérément favorables et souvent irrégulières. Enfin, la gestion du plus important de ces domaines, celui confié à la Chancellerie des universités de Paris, demeure très critiquable.

Votre Commission s'estime fondée à insister sur le devoir premier des universités de donner à ceux qu'elles forment l'exemple de la rigueur dans la gestion du bien public.

Quelle réforme portera ses fruits si demeurent des errements tels que ceux relevés par la Cour des comptes ?

En condamnant avec elles le laxisme, dont les rares profiteurs jettent un discrédit regrettable sur les corps auxquels ils appartiennent et qui ont la faiblesse de les tolérer, et en évoquant seulement ici l'incohérence de certains comportements, nous ne retiendrons de ses observations que les exemples suivants :

« Malgré les redressements notables apportés depuis la constatation des irrégularités relevées dans le rapport de 1978, un grand nombre d'anomalies subsistent dans la gestion du patrimoine immobilier de la Chancellerie des universités :

« - alors que les universités parisiennes sont très souvent à la recherche de locaux, des bureaux ont été transformés en appartements loués au taux peu élevé permis par la loi de 1948 ;

« - la gestion du domaine de Richelieu entraîne pour la Chancellerie un déficit croissant (estimé à 600.000 F en 1982) sans que le bien-fondé pédagogique ou patrimonial de cette dépense soit établi ;

« - les projets établis en vue de reloger les universités de Paris III et Paris IV installées au Grand-Palais se sont jusqu'à présent soldés par un échec et une subvention de 950.000 F accordée par la Chancellerie au ministère de l'Education nationale pour remettre en état des locaux d'implantation a été utilisée à d'autres fins.

« Au demeurant, dans ces nouveaux locaux, les travaux d'entretien indispensables n'ont pas été réalisés, ce qui a entraîné des dégâts considérables du fait de l'infiltration des eaux de pluie ; actuellement cet immeuble, l'ancienne chapelle des jésuites de Vaugirard, est à l'abandon et deux étages sont occupés dans des conditions déplorables d'hygiène et de sécurité, à la fois par du personnel de l'hôpital de Vaugirard et par des « squatters » dont la Chancellerie ignore l'origine. »

Les débats en Commission ont conduit celle-ci à conclure que le redressement, déjà amorcé, de cette situation pourrait être facilité par le recours aux conseils de spécialistes des questions immobilières.

b) *Le respect des procédures comptables figurant dans la loi organique.*

Dans l'avis présenté il y a quinze ans par Mlle Rapuzzi au nom de votre Commission, le Rapporteur s'interrogeait sur un point qu'il jugeait essentielle : les opérations financières continueraient-elles à s'effectuer selon les règles de la comptabilité publique ?

Bien que toutes les assurances formelles aient été données à votre Commission, les informations qui lui sont parvenues par l'intermédiaire de la Cour des comptes l'autorisent à avancer qu'aujourd'hui encore l'exécution des budgets des universités demeure la terre d'élection des errements comptables.

1° L'ordonnance 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances a posé le principe d'une distinction entre les charges de l'Etat et fait la différence entre les crédits consacrés aux dépenses ordinaires et ceux qui se rapportent aux dépenses en capital.

Cette distinction a un caractère strict ; à tel point qu'elle a pour conséquence d'interdire les virements de crédits entre titres d'un même budget.

Si la présentation formelle du budget des Universités respecte cette procédure, il n'en est pas de même de leur exécution.

Une pratique contestable des universités a consisté à utiliser des dotations de soutien des programmes de recherche qui leur étaient expressément dévolues sur des titres de dépenses en capital pour équilibrer leur déficit de fonctionnement.

Ces méthodes, dénoncées de longue date par votre Commission, sont en voie de redressement. La direction de la recherche du Ministère a mis au point une procédure d'affectation des crédits qui encourage l'allocation des fonds aux formations les plus dynamiques. Ce mécanisme n'exclut pas les détournements de crédits précédemment constatés, mais elle limite, *de facto*, l'ampleur de ces irrégularités puisque les laboratoires ont la possibilité d'alerter la direction de la recherche sur les détournements d'affectation dont ils seraient les victimes.

2° Dans un excellent rapport, notre collègue M. André Fosset résumait ainsi, en 1978, les observations particulièrement sévères émises par la Cour sur l'intervention d'associations dans le fonctionnement des universités et surtout de la recherche universitaire :

« Il n'est pas possible d'admettre que des établissements publics soient dessaisis de leur compétence au profit de groupements de droit privé qui encaissent des recettes en leur lieu et place, effectuent des dépenses abusives ou irrégulières et contribuent ainsi à diminuer des ressources d'établissements qui se plaignent, par ailleurs, de leurs difficultés financières. »

Ces associations, apparues d'abord dans le domaine de la recherche, ont proliféré dans divers secteurs : formation permanente, laboratoires d'analyse, cours pour étudiants étrangers.

« Ce sont surtout les associations qui ont retenu l'attention de la Cour en raison de l'importance de leurs ressources : en 1976, les moyens financiers procurés à celles-ci par les contrats de recherche ont représenté 50 millions de francs, soit environ le quart de la subvention accordée pour le développement de l'enseignement et de la recherche par l'Etat.

« Les redevances versées aux universités par les associations apparaissent très insuffisantes pour couvrir les frais supportés par les budgets publics.

« Quant à l'utilisation que ces associations font de leurs ressources, elle est parfois sujette à critique ; dans certains cas, la Cour indique « que le recours à de telles associations a été simplement motivé par la volonté de tourner le refus opposé par les agents comptables au versement de rémunérations irrégulières ».

« En conclusion, la Cour souhaite une modification de la réglementation relative à l'exécution des contrats de recherche et indique que des procédures juridictionnelles ont été engagées à l'encontre de personnes et d'organismes qui ont irrégulièrement encaissé et employé des fonds destinés aux universités. »

Depuis, vos rapporteurs spéciaux ont constaté que la situation s'était quelque peu améliorée. C'est également l'avis de la Commission des suites, chargée de trouver une solution aux problèmes décelés par la Cour des comptes, mais une attention particulière doit continuer à être portée aux nouvelles initiatives que la décentralisation risque de susciter.

c) *Le respect des procédures budgétaires.*

1° Les observations émises par la Cour des comptes dans son rapport de 1983.

Votre Rapporteur déplore, tout d'abord, que les comptes administratifs des établissements soient publiés avec plusieurs années de retard. Mais cette irrégularité apparaît bien légère au regard de celles qui ont été relevées par la Cour des comptes dans son dernier rapport.

Après avoir rappelé la différence très préoccupante qui existe entre les documents budgétaires et comptables fournis par ces organismes et la réalité de leur situation financière, la Cour met en cause le défaut de respect des procédures budgétaires et comptables qui caractérise les universités.

Les observations faites par la Cour portent essentiellement sur le caractère fictif des procédures budgétaires et sur l'absence de contrôle de l'engagement des crédits. A cet effet, on doit noter que dans sa réponse, le Ministère convient que les faits relevés sont constitutifs « d'une situation ancienne, préoccupante et connue de l'administration centrale de l'Éducation nationale », sans pour autant donner d'explication au maintien de ces errements ni proposer de solution décisive à leur redressement.

La Cour note que « les décisions prises par les autorités compétentes perdent souvent le caractère d'autorisation préalable et, faute d'exactitude ou de sincérité, n'assurent pas l'équilibre réel qui doit être prévu et respecté ».

Notamment :

- dans plusieurs universités le budget primitif intervient à une date tardive, à tel point que les dépenses sont souvent engagées, mandatées et payées en l'absence de crédits régulièrement inscrits. La Cour, sur ce point, donne l'exemple de deux établissements universitaires dont elle a décidé de déférer à la Cour de discipline budgétaire et financière les irrégularités de tous ordres (dissimulation de dettes parfois volontaires, dépassements de crédits s'élevant à plusieurs millions de francs souvent liés à l'absence d'autorisation budgétaire préalable).

- l'équilibre budgétaire prévisionnel s'opère généralement grâce à une majoration des ressources attendues mais encore plus fréquemment sur la sous-estimation de charges dont les responsables connaissent parfaitement l'ampleur.

Les irrégularités constatées par la Cour dans le déroulement des procédures budgétaires de certaines universités ont d'autant plus de conséquence que le contrôle des engagements pratiqué par celles-ci est faible.

Une des raisons relevées par la Cour à ce phénomène réside dans la très grande multiplicité des centres de décision dans les universités.

Si les délégations de signature du président d'Université sont, en principe, limitées à un petit nombre de personnes, dans les faits les budgets sont démembrés entre de multiples unités de gestion dont le nombre peut excéder le millier (1.300 unités de gestion à Toulouse III).

Dans ces conditions, on ne s'étonnera pas que la Cour insiste sur l'accroissement inquiétant de l'endettement de certaines universités. Augmentation d'autant plus préoccupante que la situation financière réelle de ces établissements n'est connue que tardivement du fait des irrégularités décrites par la Cour.

A l'issue de son examen des problèmes de gestion des établissements universitaires et dans la perspective du débat sur la réforme de l'enseignement supérieur, la Cour pense qu'au-delà d'une indispensable remise en ordre de la gestion courante, une réflexion approfondie devrait s'engager sur l'activité de l'enseignement supérieur et de la recherche.

L'autonomie dont disposent les universités ne saurait avoir pour conséquence de leur permettre d'échapper à toute contrainte budgétaire en accumulant les dettes qui contraignent l'Etat à intervenir pour éviter la cessation de paiement.

Sur ce point, la Cour constate que l'exercice des pouvoirs de tutelle prévu par la loi de 1968 s'est révélé inefficace par suite, soit de l'inadaptation même des procédures, soit de la renonciation par l'administration à leur mise en œuvre.

2° Les dispositions du projet de loi.

Les articles 39, 40 et 46 du projet de loi traitent du régime des contrôles financiers des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel; ils n'apportent pas de novation fondamentale au regard des dispositions qui avaient été adoptées en 1968.

Le contrôle financier *a posteriori* ainsi que les pouvoirs d'investigation de la Cour des comptes et de l'Inspection générale des finances sont maintenus (1).

Deux éléments nouveaux du projet qui vous est soumis doivent cependant être soulignés. D'une part le troisième alinéa de l'article 46 précise très explicitement que: « l'agent comptable exerce ses fonctions conformément aux règles de la comptabilité publique ».

Cette précision est tout à fait souhaitable lorsqu'on connaît l'étendue des irrégularités qu'a pu constater la Cour des comptes dans le domaine comptable de la gestion des universités.

(1) A cet égard, on notera que si la Cour des comptes ne fait aucune difficulté à communiquer les résultats de ses enquêtes, il n'en est pas de même de l'Inspection générale des finances. Il serait bienvenu, pour l'information des rapporteurs spéciaux du Parlement, que ces rapports leur soient communiqués à leur demande.

Au demeurant, l'actuel projet de loi de finances comporte une mutation d'emploi intéressante puisque 76 postes d'agents comptables qui étaient établis auprès des universités sont maintenant directement gérés par l'administration centrale, ce qui sera de nature à clarifier la situation de ces personnels et à leur permettre de mieux faire valoir, auprès des responsables de l'Université, l'intérêt qu'il y a à respecter les règles de la comptabilité publique.

D'autre part, le dernier alinéa du même article renvoie à un décret pour préciser les cas et les conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation - cette rédaction n'est pas réellement différente de celle de 1968 - mais surtout les mesures exceptionnelles prises en cas de déséquilibre. Cette disposition semble essentielle à votre Commission puisqu'elle autorisera, le cas échéant, l'autorité de tutelle à prendre les mesures appropriées lorsqu'elle constatera des ruptures d'équilibre financier graves dans la gestion des universités. Sous réserve, naturellement, du dispositif du décret auquel le dernier alinéa de l'article 46 renvoie, on ne peut qu'approuver cette formulation.

Votre Commission vous proposera toutefois d'indiquer explicitement dans la loi qu'un contrôleur des dépenses engagées devra être nommé chaque fois qu'un déséquilibre sera constaté dans le compte financier d'une université. Elle insistera d'autant plus pour l'adoption de cette disposition que plusieurs des personnalités entendues par votre Rapporteur estimaient par expérience qu'une intervention de cette nature permettait de recueillir des avis bénéfiques.

*
* *

En conclusion de cet examen des conséquences financières du projet de loi dont l'adoption vous est proposée, votre Commission souhaite appeler l'attention du Gouvernement et de la Haute Assemblée sur un point qui lui semble essentiel.

Les orientations de ces réformes confirment l'autonomie accordée en 1968 aux universités, tout en confiant à celles-ci de nouvelles missions, en particulier celle de professionnaliser les formations qu'elles dispensent. Les charges qui en résulteront ne sont pas chiffrées. En toute hypothèse, ces nouvelles dépenses s'ajouteront à celles que devra supporter d'ici 1990 le budget des Universités, en fonction de l'accroissement naturel du nombre des étudiants et de l'évolution démographique des corps enseignants.

Certes, les dotations du budget général couvrent les dépenses de personnel des établissements. Mais l'expérience prouve qu'en cas de restrictions budgétaires, l'incompressibilité de ces dépenses

aboutit, à volume égal de crédits, à une diminution des subventions de fonctionnement et des dotations en capital allouées aux universités.

Le risque de remettre en cause, par ce biais, le fonctionnement quotidien des établissements – et, donc, d’aller à l’encontre de la réalisation des objectifs fixés par la réforme – est d’autant plus grand qu’une augmentation non compensée s’appliquerait à des universités dont la situation financière d’ensemble n’est ni assainie, ni clarifiée.

L’avertissement émis par la Cour des comptes dans son dernier rapport sur les risques croissants d’endettement des universités est suffisamment explicite pour ne pas être ignoré.

II. - LES GRANDS ÉTABLISSEMENTS : UNE SITUATION TRÈS COMPROMISE

A. - Présentation générale.

1. Le budget de programme.

Le budget de programme du ministère de l'Education nationale pour 1983 résume l'effort de l'Etat en faveur des grands établissements.

	1979 constate	1980 constate	1981 constaté	1982 prévisionnel	1983 prévisionnel	Différence 1983/1982
Personnels enseignants et chercheurs :						
Emplois budgétaires	591	(1) 525	525	525	525	»
Emplois non budgétaires	39	39	39	41	41	»
Autres personnels :						
Emplois budgétaires	1.143	(1) 1.117	1.123	1.121	1.120	- 1
Emplois non budgétaires	413	413	427	429	430	+ 1
Totaux personnels	2.186	2.094	2.114	2.116	2.116	»
<i>dont :</i>						
Emplois budgétaires	1.734	1.642	1.648	1.646	1.645	»

(1) La diminution par rapport à l'année précédente est apparente et provient de la correction de cette donnée du programme compte tenu de la situation réelle.

III. - COÛTS

(En milliers de francs.)

	Budget voté 1981	Budget voté 1982	Projet de budget 1983	Différence 1983 1982
Personnel	223.547	255.124	287.653	+ 32.529
Fonctionnement	7.192	7.990	8.023	+ 33
Subventions	111	125	125	»
Totaux dépenses ordinaires	230.850	263.239	295.801	+ 32.562
Investissements (titre V)	30.189	14.280	16.464	+ 2.184
Subventions d'équipement (titre VI)	200	1.370	»	- 1.370
Totaux dépenses en capital	30.389	15.650	16.464	+ 814
Totaux du coût du programme pour le budget	261.239	278.889	312.265	+ 33.376
Autorisations de programme	15.066	16.680	16.810	+ 130

2. L'enseignement des contrôles budgétaires effectués par votre Commission.

Votre commission des Finances a toujours manifesté une sollicitude particulière à l'égard des grands établissements placés sous la tutelle du ministère de l'Éducation nationale.

Cette catégorie comprend, pour l'essentiel : l'Institut de France et l'Académie de médecine, le Collège de France, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Ecole pratique des hautes études, la Maison des sciences de l'homme, les cinq grands établissements à l'étranger (Athènes, l'Extrême-Orient, Le Caire, Madrid et Rome) et le Palais de la découverte, ainsi que les bibliothèques rattachées à ces établissements.

Chaque année depuis 1979, votre précédent rapporteur spécial a effectué des contrôles budgétaires « sur pièces et sur place » dans ces organismes, en particulier auprès du Muséum national d'histoire naturelle, du Collège de France, de l'Ecole française de Rome, de la Casa de Velazquez et de l'Ecole française d'archéologie d'Athènes.

Au-delà de la particularité des missions, du fonctionnement et de l'organisation de chacun de ces organismes, certaines caractéristiques communes à ces institutions doivent être relevées :

a) *L'indifférence de l'administration centrale.*

Le rayonnement de ces institutions, en France et à l'étranger, est sans aucune mesure avec celui de nos universités ; il est donc particulièrement fâcheux que, depuis longtemps, le Ministère, tout en respectant leur autonomie, ne mène pas de politique cohérente vis-à-vis de celles-ci, en valorisant l'instrument irremplaçable qu'elles représentent, notamment par l'affectation de leurs diplômés à des postes correspondant à leur spécialisation.

Votre Commission regrette que l'administration de l'Education nationale n'accorde ni attention ni sérieux aux affectations ultérieures des chercheurs issus des écoles françaises à l'étranger, il en résulte un gâchis intellectuel et financier déplorable.

b) *Une gestion budgétaire à courte vue.*

Le danger de dépérissement des grands établissements est accentué par le caractère purement mécanique des procédures budgétaires qui leur sont appliquées. Si la direction de la recherche, en fonction de la politique plus incitative qu'elle a mise en place, fait maintenant preuve d'une plus grande attention vis-à-vis des besoins des laboratoires de ces institutions, les autres catégories de dotations font l'objet d'une gestion au jour le jour, fondée sur la reconduction des crédits accordés l'année précédente et sur des ajustements ultérieurs.

Le meilleur exemple que l'on puisse donner de cette indifférence budgétaire est la très faible amplitude de la dizaine de créations nettes d'emplois de chercheurs ou d'enseignants auprès des grands établissements, au regard des milliers de postes nouveaux dont a bénéficié depuis deux ans leur Ministère.

Mais on pourrait tout aussi bien évoquer la dégradation en francs constants des subventions aux bibliothèques des grands établissements, ou les vols de bijoux africains qui ont eu lieu récemment au Musée de l'homme, faute d'un personnel de gardiennage et d'équipements de protection suffisants.

Dans le même esprit, votre Rapporteur a relevé que la plupart de ces établissements ne possèdent pas d'agents comptables à plein temps.

c) *Des conséquences graves : l'exemple du Muséum national d'histoire naturelle.*

Le contrôle budgétaire approfondi qu'a effectué en 1981 votre précédent rapporteur spécial, M. Chazelle, auprès du Muséum d'histoire naturelle, et dont il a donné le compte rendu dans son rapport sur le budget des enseignements supérieurs pour 1982, démontre l'incapacité du ministère de l'Education nationale à valoriser l'instrument mis à sa disposition.

Votre Commission estime que les sommes considérables qui ont été allouées à ce Ministère depuis deux ans auraient pu donner l'occasion de redresser la situation. Il n'en a rien été.

Ce comportement est symptomatique d'une attitude administrative très répandue actuellement, qui consiste à multiplier les grandes opérations sans même s'interroger sur l'utilisation des moyens dont l'Etat dispose déjà.

B. – Les apports inquiétants du projet de loi.

1. Un texte discret.

L'article 35 du projet de loi est consacré aux écoles normales supérieures, aux grands établissements et aux écoles françaises à l'étranger. Ce texte dispose que des décrets fixent les règles particulières d'organisation et de fonctionnement de ces organismes dans le respect des principes d'autonomie et de démocratie définis par la loi. Il précise, en outre, que ces décrets pourront déroger aux dispositions des articles 18 à 21 du projet (Règles générales de création et d'autonomie des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), des articles 36 à 46 (Dispositions relatives aux conseils d'administration, au régime financier, aux relations extérieures et au contrôle administratif et financier des futurs établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel), ainsi qu'à l'article 66 (Dispositions transitoires).

Cette formulation, tout en rappelant l'autonomie générale des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, reconnaît implicitement les particularités des grands établissements dont ni l'organisation, ni le fonctionnement, ni le régime financier, ni les règles générales de contrôle administratif et financier ne doivent être automatiquement alignés sur ceux des

universités. Toutefois, elle demeure muette sur le contenu des décrets qui seront pris en vue de son application.

Cet état de fait est inquiétant. D'autant que votre Rapporteur a obtenu des éléments d'information sur l'avant-projet du premier décret qui serait pris pour exécution de cet article. Les dispositions de cet avant-projet le laissent perplexe. Alors que l'article 35 vise à respecter l'originalité de statuts, d'organisation et de fonctionnement des grands établissements, ce qui lui a été communiqué va à l'encontre des traditions de l'organisme concerné et s'oppose directement aux vœux émis depuis près de dix-huit mois par l'assemblée des professeurs (enseignants et chercheurs) de l'établissement concerné.

Cette absence de concertation est très préoccupante.

Toutefois, tout en manifestant son inquiétude sur ce point, votre commission des Finances s'en remettra aux dispositions proposées par votre commission des Affaires culturelles dans l'excellent rapport présenté par M. Séramy, qui limitent les possibilités d'imposer aux grands établissements des statuts dont leurs enseignants-chercheurs ne voudraient pas.

En effet, votre commission des Affaires culturelles a judicieusement estimé que le projet de loi ne devrait s'appliquer qu'aux seules universités.

Elle propose, toutefois, dans l'article 9 modifié qu'elle présente au Sénat, des possibilités d'extension du champ d'application de la loi à d'autres établissements d'enseignement supérieur – comme les grandes écoles ou les grands établissements – à la seule condition que ces procédures d'extension reçoivent l'accord des deux tiers des membres de l'instance délibérante des établissements intéressés.

La garantie que comporte l'exercice de cette majorité qualifiée paraît suffisante à votre Commission, puisqu'elle lui donne l'assurance que les statuts des grandes écoles et des grandes institutions ne seront pas modifiés sans le plus large accord de leurs assemblées.

Si votre commission des Affaires culturelles n'était pas suivie sur ce point essentiel au cours de l'élaboration définitive de cette loi, il est bien évident que votre commission des Finances estimerait indispensable pour la bonne gestion des établissements que leur soient appliquées les dispositions financières dont elle vous propose l'adoption pour les universités par voie d'amendement.

2. Des propositions de solution.

En fonction de la longue expérience acquise dans ce domaine par votre commission des Finances, celle-ci estime, notamment, qu'une réflexion devrait être menée au sujet du personnel et du patrimoine des grands établissements.

Un dialogue permanent devrait pouvoir être établi entre un service spécialisé du ministère et une instance où serait représenté chacun de ces organismes.

Il va de soi que l'établissement de ce dialogue n'est envisageable que si l'administration, tout en prenant mieux en considération l'ajustement des besoins de ces établissements aux missions qui sont les leurs, respecte pleinement leur autonomie.

a) *Le personnel sous contrat.*

Au cours des auditions auxquelles il a procédé, votre Rapporteur a été informé des graves difficultés que pourraient rencontrer certains établissements pour l'application de l'article 51 dont le premier alinéa précise que tous les emplois permanents doivent être occupés par des fonctionnaires.

1° Les risques de licenciements pernicieux.

Ils craignent que l'insuffisance de leurs ressources considérées comme garanties les oblige, faute de création d'emplois permanents, à licencier du personnel actuellement sous contrat.

La commission des Finances met en garde le Gouvernement contre les charges particulièrement inopportunes qu'entraînerait le versement de fortes *indemnités de licenciement* à des personnels dont le *départ* serait en outre très *préjudiciable au bon fonctionnement* de l'établissement.

C'est pourquoi elle vous propose un sous-amendement à l'amendement de la commission des Affaires culturelles à l'article 51, précisant que les conditions dans lesquelles des emplois permanents rémunérés par voie de fonds de concours peuvent être créés auprès des universités, s'ils sont inscrits à la loi de finances de l'année « seront fixées par décret ».

2° Les inconvénients des exclusions d'accès aux contrats à durée déterminée.

Il lui semble d'autre part préjudiciable au budget social de la nation d'exclure de l'accès aux contrats à durée déterminée les personnes qui n'exercent pas parallèlement et à titre principal une activité professionnelle rémunérée et qui, de ce fait, paieraient des cotisations sociales à taux plein.

Si elle comprend, néanmoins, les craintes de la commission des Affaires culturelles de voir se multiplier des vacataires susceptibles d'aspirer ensuite à une titularisation, la commission des Finances pense que ce risque n'existe pas pour les *titulaires de pensions d'invalidité ou de rentes de vieillesse* parmi lesquels peuvent se trouver des personnalités de premier plan susceptibles de rendre encore d'éminents services dans l'enseignement supérieur et elle vous proposera un amendement allant dans ce sens.

b) *Un patrimoine plus onéreux que productif.*

La plupart de ces organismes fonctionnent sous le régime de l'établissement public administratif ou sous d'autres formes juridiques.

Ils ont, au cours des ans, accumulé un patrimoine important dont ils assurent la gestion et la conservation avec un soin et des scrupules qui les honorent. Mais dans la plupart des cas, ce patrimoine, qui était, il y a encore cinquante ans, la principale ressource de ces institutions, est aujourd'hui le support de nouvelles actions qui entraînent des charges supplémentaires.

Les bibliothèques très importantes dont disposent par donation plusieurs de ces établissements, notamment les écoles françaises à l'étranger, et qui offrent une très riche matière à recherche, sont en même temps source de dépenses d'équipement, puisqu'il est nécessaire de recruter des personnels de conservation.

Un autre exemple peut être trouvé dans la banque de données – d'importance mondiale – que constituent les collections du Muséum qui, pour la seule zoothèque, regroupe 150.000 insectes, 200.000 poissons et 120.000 reptiles, dont il faut pourvoir au classement et à l'entretien.

Il importe aussi de reconnaître que le coût des missions des grands établissements a évolué avec le temps.

Au cours d'un contrôle effectué cette année auprès de l'Ecole française de Rome, votre précédent Rapporteur spécial a mis en évidence combien devenait indispensable et urgente, mais serait onéreuse, l'introduction de l'informatique dans les activités de conservation et de recherche de cet établissement. De même, il est inimaginable que les laboratoires du Collège de France, qui sont associés dans certains domaines aux formations de pointe de l'Institut national de la santé et des études de recherche médicale, puissent fonctionner avec les moyens qui ont permis à Claude Bernard d'éprouver sa méthode expérimentale.

L'application à ces grands établissements et aux écoles qui ont tant contribué au prestige de la France des dispositions du projet de loi n'apporterait aucun remède à ces problèmes et en les aggravant, en rendrait même la solution plus difficile.

EXAMEN EN COMMISSION

Le 20 octobre, réunis sous la présidence de **M. Edouard Bonnefous**, président, la Commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 384 (1982-1983) sur l'enseignement supérieur, sur le rapport de **M. Jacques Descours Desacres**, rapporteur pour avis.

M. Jacques Descours Desacres a présenté deux grandes catégories d'observations se rapportant, les unes aux conséquences du projet sur les grands équilibres de gestion des universités, et les autres à la situation des grands établissements :

1° Le projet de loi n'écarte pas le risque d'une déstabilisation financière des universités. En effet, il implique des augmentations de charges en équipement, en personnels et en effectifs d'étudiants qui ne sont ni chiffrées, ni programmées.

Cette montée des dépenses va s'appliquer à des établissements dont la situation financière n'est pas clarifiée, puisque les universités demeurent très dépendantes des subventions ministérielles et qu'elles connaissent des difficultés de gestion régulièrement mises en évidence par la Cour des comptes (irrespect des procédures comptables et budgétaires, croissance inquiétante de l'endettement des établissements).

2° La situation des grands établissements, qui sont un des éléments essentiels de l'enseignement supérieur, ne s'améliore pas.

L'acquis des nombreux contrôles budgétaires effectués par votre Commission a mis en évidence l'indifférence administrative et financière du ministère de l'Education nationale vis-à-vis de ces institutions de grande valeur dont il a la tutelle.

Par ailleurs, le Rapporteur a souligné l'intérêt des dispositions retenues par la commission des Affaires culturelles, dont l'adoption écarterait toute possibilité d'imposer une extension du projet de loi aux grands établissements et aux grandes écoles contre la volonté de leurs instances dirigeantes.

M. André Fosset a insisté sur les retards de paiement et l'endettement des universités imputables aux errements de gestion dénoncés par la Cour des comptes.

M. Edouard Bonnefous a souligné que l'on observait, à Paris, un redressement de la gestion du patrimoine des universités.

D'une façon générale, le Président a fait part à la Commission de sa préoccupation sur la démarche qui consistait à donner de plus en plus d'autonomie à des structures dont le contrôle administratif et financier s'affaiblissait.

S'agissant des grands établissements, M. Edouard Bonnefous a noté que l'Etat finançait actuellement de grands travaux d'aménagement mais abandonnait l'entretien de son domaine immobilier.

La Commission a adopté, sur proposition de son Rapporteur, quatre amendements portant respectivement sur la gestion et la conservation du patrimoine et des moyens confiés aux établissements universitaires, sur le contrôle financier de ces établissements, sur les modalités de recrutement des personnels permanents rémunérés par voie de fonds de concours et sur certains types de contrats à durée déterminée des personnels enseignants.

AMENDEMENTS PRÉSENTÉS PAR LA COMMISSION DES FINANCES

Article 39.

Rédiger cet article comme suit :

Chaque université dispose :

- des équipements, personnels et crédits qui lui sont affectés par l'Etat en application des articles 18, additionnel après l'article 18 et 31 de la présente loi ;

- de ressources propres pouvant provenir de subventions, de legs, donations et fondations, de rémunérations de services, de fonds de concours, et de la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

Les universités sont responsables de la conservation et de la gestion du patrimoine et des moyens qui leur sont confiés pour accomplir leurs missions.

OBJET

Cet amendement a pour objet de rappeler une évidence. Les universités ne remplissent leurs missions que grâce au patrimoine public et privé dont elles sont les attributrices et aux moyens qui leur sont confiés.

Tout en reprenant la rédaction très satisfaisante de l'article 39 proposé par la commission des Affaires culturelles, votre commission des Finances souhaite y ajouter un alinéa appelant l'attention sur la multiplication des vols et des dégradations de tous ordres que chacun peut constater dans les établissements universitaires. Plusieurs contrôles effectués dans les universités confirment, sur ce point, les appréciations du rapport de la Commission du bilan. Ces actes sont inadmissibles. Ils bénéficient, dans le milieu universitaire, d'une tolérance pour le moins excessive et, dans tous les cas, d'une accoutumance surprenante. Vivant sous le régime de la plus large autonomie, les universités doivent veiller à la conservation des moyens publics ou privés qui leur sont attribués.

Article 46.

Rédiger cet article comme suit :

Les universités sont soumises au contrôle de l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et aux vérifications de l'Inspection générale des finances.

Le contrôle financier s'exerce a posteriori. Les comptes sont soumis au contrôle juridictionnel de la Cour des comptes.

Lorsque les comptes financiers d'un exercice font apparaître un déséquilibre, un contrôleur des dépenses engagées est nommé.

L'agent comptable exerce ses fonctions conformément aux règles de la comptabilité publique et dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Ce même décret précise les cas et les conditions dans lesquels les budgets des établissements sont soumis à approbation ainsi que les mesures exceptionnelles prises en cas de déséquilibre.

OBJET

Dans un souci louable de simplicité rédactionnelle, votre commission des Affaires culturelles a rénové la rédaction de l'article 46 du projet de loi.

Tout en appréciant l'équilibre de la formulation qui vous est proposée, votre Commission souhaite voir ajouter à celle-ci trois alinéas.

Ces dispositions concernent trois éléments essentiels du contrôle financier des universités :

- l'obligation de nommer un contrôleur des dépenses engagées lorsque les comptes financiers font apparaître un déséquilibre ;
- le rappel des missions des agents comptables ;
- et la possibilité de mettre en place des mesures exceptionnelles en cas de déséquilibre financier des établissements.

Le dernier rapport de la Cour des comptes est suffisamment explicite sur les errements comptables des établissements et le danger général d'endettement qui guette beaucoup d'universités pour que votre Commission souhaite que les observations émises par celle-ci trouvent une traduction législative.

Article 51.

Rédiger le premier alinéa de cet article comme suit :

Les emplois permanents affectés aux universités sont occupés par des fonctionnaires de l'Etat. S'ils ont été inscrits à la loi de finances de l'année, des emplois permanents rémunérés par voie de fonds de concours peuvent être affectés aux universités dans des conditions fixées par décret.

OBJET

Votre commission des Finances souhaite que les conditions dans lesquelles les emplois permanents rémunérés par voie de fonds de concours peuvent être affectés aux universités lorsqu'ils ont été inscrits à la loi de finances de l'année soient fixées par décret. Cette procédure lui semble donner une garantie supplémentaire à des mécanismes de recrutement latéraux qui pourraient, le cas échéant, conduire à des abus.

Article 51.

Ajouter, après le deuxième alinéa de l'article, l'alinéa suivant :

Les personnels enseignants recrutés par contrat à durée déterminée doivent, à l'exception des enseignants associés ou invités, exercer parallèlement et à titre principal une activité professionnelle rémunérée à moins qu'ils ne soient bénéficiaires d'une pension de retraite ou d'invalidité.

OBJET

La formulation retenue par votre commission des Affaires culturelles sur les possibilités de recrutement des personnels enseignants par contrat à durée déterminée semble satisfaisante à votre commission des Finances. Celle-ci, par le présent amendement, souhaite toutefois appeler l'attention du Sénat sur le cas des personnes qui seraient soit titulaires d'une pension d'invalidité, soit titulaires d'une pension de retraite et qui pourraient cependant être recrutées par les universités.