

N° 67

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1986-1987

Annexe au procès-verbal de la séance du 17 novembre 1986

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1), sur le projet de loi de finances pour 1987, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances.)**

ANNEXE N° 16

ÉDUCATION NATIONALE

II. — Recherche et enseignement supérieur

2. Enseignement supérieur

Rapporteur spécial : M. Jacques DESCOURS DESACRES

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Michel Durafour, Jean Cluzel, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, *vice-présidents* ; Emmanuel Hamel, Modeste Legouez, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; Maurice Blin, *rapporteur général* ; MM René Ballayer, Stéphane Bonduel, Raymond Bourguine, Roger Chinaud, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Gérard Delfau, Jacques Delong, Marcel Fortier, André Fosset, Mme Paulette Fost, MM. Jean Francou, Henri Goetschy, Georges Lombard, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Josy Moynet, Jacques Mossion, Lucien Neuwirth, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, René Regnault, Robert Schwint, Henri Torre, André-Georges Voisin

Voir les numeros :

Assemblée Nationale (8^e législ.) ; 363 et annexes, 395 (annexe n° 20), 396 (tome IX) et T.A. 43

Sénat : 66 (1986-1987)

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	3
INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	5
CHAPITRE I - LES PERSONNELS	9
<i>A) L'évolution des emplois dans l'enseignement universitaire.</i> ...	10
<i>B) Les mesures intéressant la situation des personnels</i>	13
<i>C) Les crédits d'heures complémentaires</i>	15
CHAPITRE II - LES MOYENS DES UNIVERSITES	17
<i>A) Le fonctionnement</i>	17
<i>B) L'équipement</i>	19
<i>C) La Recherche</i>	22
CHAPITRE III - L'ACTION SOCIALE	27
<i>A) Présentation des crédits.</i>	27
<i>B) Les aides directes</i>	28
<i>C) Les aides indirectes</i>	29
CHAPITRE IV - LES BIBLIOTHEQUES	33
CHAPITRE V - LES GRANDS ETABLISSEMENTS	39
ANNEXE - Les orientations du Ministère en matière d'action internationale	43
PRINCIPALES OBSERVATIONS	48
EXAMEN EN COMMISSION	51

AVANT-PROPOS

La Commission des Finances se doit, sur chaque fascicule budgétaire, d'éclairer le Sénat sur la cohérence de celui-ci :

- avec les engagements pris par le gouvernement en fonction des décisions du Parlement,
- avec la politique dont le pouvoir exécutif a défini les buts,
- avec les ressources et les besoins de la Nation,

Les commissions techniques apportant leur appréciation sur les options choisies et leurs suggestions tant sur la poursuite ou l'inflexion des actions menées que sur l'adoption d'orientations nouvelles.

A chaque commissaire, il appartient de relever, le cas échéant, pour en faire part à ses collègues, les divergences qui lui seraient apparues entre les intentions annoncées et les mesures prises afin que le gouvernement éclaire le Parlement à ce sujet avant même la présentation des projets de loi de règlement et la publication des rapports de la Cour des Comptes.

Dans cette optique, un bon budget n'est pas nécessairement celui dont le volume marque une forte croissance – parfois due à de simples transferts de crédits : si celui de l'enseignement supérieur a paru globalement satisfaisant à votre commission, ce n'est pas en raison de sa progression relative mais de son dispositif :

Il permettra de tenir les engagements pris sous la précédente législature notamment à l'égard des enseignants.

Les importantes différences dans l'évolution des divers titres témoignent de ce que, en dépit de la très grande rigidité d'un budget qui comporte moins de 8 % de mesures nouvelles, le gouvernement a voulu donner aux investissements et à la recherche universitaire une impulsion significative.

Ces moyens sont indispensables à la préparation de l'avenir du pays qui repose sur la formation de la jeunesse. Celle-ci requiert déjà et requerra de plus en plus un enseignement supérieur de haut niveau mais aussi une prise de conscience et l'exercice par chacun de sa responsabilité vis-à-vis de la société. A la loi de fixer les structures, aux hommes de leur donner la vie.

L'augmentation des crédits de bourses de près de 20 % doit permettre à un nombre accru d'étudiants de se consacrer dans la branche qui leur convient à l'acquisition tant des connaissances des générations antérieures, transmises par leurs maîtres, que des fruits des recherches de ceux-ci mais les uns et les autres doivent toujours avoir à l'esprit que tout crédit qui leur est affecté provient, directement ou indirectement, de l'impôt. Cette considération devrait bannir non seulement le vandalisme et même le simple gaspillage mais aussi le laxisme dans l'assiduité aux cours ou l'accomplissement des obligations de services, comportements particulièrement répréhensibles et pernicious lorsqu'ils proviennent de ceux dont l'exemple devrait toujours être irréprochable.

Ce respect des moyens mis à sa disposition par la collectivité est un des gages de l'ouverture de l'enseignement supérieur vers celle-ci; il encouragera les apports des secteurs économiques public et privé avec lesquels une concertation fréquente ne peut être que bénéfique à chacun.

L'un des mérites de ce projet de loi de finances sera d'y apporter une incitation fiscale si l'adoption par le Sénat d'un amendement en ce sens, préconisé dans le présent rapport à la suite d'une déclaration du Ministre de l'Éducation Nationale, était approuvée par l'Assemblée Nationale.

INTRODUCTION

I - PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1987, au titre de l'Enseignement supérieur, s'élèvent à 21.700,4 millions de francs, ce qui laisse apparaître une progression de 3 % au regard de la loi de finances initiale pour 1986 (contre 4,5 % l'an dernier).

La loi de finances rectificative avait majoré les crédits de la loi de finances initiale à hauteur de 110 millions de francs pour pallier l'insuffisance des dotations initiales pour les bourses d'études.

Les dépenses ordinaires atteignent 19.679,9 millions de francs, en augmentation de 2,3 % (contre 2,7 % l'an dernier).

Les dépenses en capital s'élèvent à 2.020,5 millions de francs en crédits de paiement et à 2.129,5 millions de francs en autorisations de programme contre 1.812,4 et 2.006,2 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 11,5 % en crédits de paiement et de 6,1 % en autorisations de programme (contre respectivement 28,8 % et 17,5 % l'an dernier, cette importante augmentation ayant constitué en fait le résultat apparent du transfert de crédits de fonctionnement en crédits d'équipement).

95.334 emplois sont prévus au budget de 1987, correspondant à une diminution de 0,10 % des effectifs (contre une progression de 0,4 % en 1986).

● Les dépenses ordinaires

Par actions, les dépenses ordinaires pour 1987 s'établissent comme suit :

Actions (en millions de francs)	1985	1986	Variation 1986/1985 en %	1987	Variation 1987/1986 en %
Enseignements supérieurs et bibliothèques	18.355,9	18.829,8	+ 2,6 %	19.266,7	+ 2,3 %
Recherche	199,9	216,5	+ 8,3 %	217,8	+ 0,6 %
Enveloppe de la formation	180,8	192,4	+ 6,4 %	195,4	+ 1,6 %

● **Les dépenses en capital**

Les dépenses en capital envisagées pour 1986 se décomposent ainsi :

(en millions de francs)

ACTION	1985		1986		Variation 1986/1985 des CP en %	1987		Variation des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Renseignements supérieurs et bibliothèques	622,4	491,2	600,7	548,4	+ 11,6 %	689,5	664,5	+ 21,2 %
Recherche	1085,2	915,8	1405,6	1264	+ 38 % (1)	1440	1356	+ 7,3 %

(1) Cette progression n'est qu'apparente. A structures constantes, elle est de 18 % si l'on ne tient pas compte du transfert en dépenses d'équipement de crédits de fonctionnement destinés au soutien des programmes.

● **Les majorations de crédits votés par l'Assemblée nationale en deuxième délibération**

Les crédits du chapitre 43-11 « Enseignements supérieurs - Encouragements divers » ont été majorés à hauteur de 15 millions de francs à l'occasion de la deuxième délibération devant l'Assemblée nationale afin d'accroître les subventions versées par l'Etat aux établissements d'enseignement supérieur privé, dont certains, notamment dans le domaine de l'enseignement technologique, se trouvent dans une situation financière difficile du fait de la baisse de l'une de leurs principales ressources : la taxe d'apprentissage.

II - LA POLITIQUE UNIVERSITAIRE FACE A UNE DOUBLE CONTRAINTE

L'évolution comparée au cours des cinq dernières années du budget de l'Etat des crédits de l'enseignement universitaire, des effectifs d'étudiants et des personnels, se décompose comme suit :

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Budget de l'Etat (en milliards de francs)	778,73	882,61	939,07	994,91	1.030,82	1.049,39
Evolution	100	111,9	119,1	126,1	130,7	133
Crédits de l'enseignement universitaire	15,22	17,60	18,92	20,14	21,05	21,7
Evolution	100	115,6	124,3	132,3	138,3	142,6
Effectifs d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (au 31.12. de l'année citée)	926.404	944.540	965.533	982.544	1.005.500 (estimations)	1.023.000 (prévisions)
Evolution	100	101,9	104,2	106,0	108,5	110,4
Effectifs des personnels (emplois budgétaires et non budgétaires) ...	95.471	96.426	97.610	98.251	98.585	98.468
Evolution	100	101	102,2	102,9	103,3	103,1

Un double constat s'impose à la lecture du tableau ci-dessus :

- celui d'une évolution rapide des effectifs d'étudiants,
- et celui d'une progression plus rapide du budget des Universités au regard de l'ensemble des dépenses de l'Etat.

L'augmentation rapide du nombre d'étudiants constatée au cours des cinq dernières années, n'est pourtant que le préalable d'une évolution plus brutale. Le pourcentage des étudiants inscrits en université par rapport à une classe d'âge (30 % environ) demeure faible comparé aux exemples allemand, japonais ou américain.

Ainsi, l'augmentation massive du nombre de jeunes entrant dans l'enseignement supérieur apparaît non seulement comme une priorité mais aussi comme une contrainte; c'est une des voies de sortie de ce qu'on appelle communément la crise, c'est aussi une exigence sociale.

La vocation de l'enseignement universitaire, faut-il rappeler cette évidence, est de satisfaire la demande des étudiants, en nombre comme en qualité.

Il est cependant impossible de méconnaître les contraintes financières. Le budget des Universités a progressé sensiblement plus vite que le budget de l'Etat; cette progression est aujourd'hui ralentie au même rythme que l'ensemble des dépenses de l'Etat puisque la priorité, peu contestable, est au retour à l'équilibre budgétaire

Face à une demande universitaire qui explose, la seule marge de manoeuvre réside dans les possibilités d'adaptation et de redéploiement du budget.

Donner en effet plus de souplesse aux crédits alloués aux universités devient indispensable : les dépenses ordinaires (19,7 milliards de francs) représentent 90,7 % du projet de budget, mais surtout les services votés (19,97 milliards de francs) 92,15 % des crédits demandés. Si l'on ajoute enfin que les dépenses de personnel atteignent 71 % de l'ensemble, on mesure la rigidité qui affecte ce projet de budget.

S'adapter au nouveau contexte démographique, limiter la progression des dépenses, mais surtout rendre plus souple l'utilisation des grandes masses financières, votre rapporteur juge que le projet de budget présenté devant le Sénat répond à ces exigences lorsqu'on examine :

- les personnels (chapitre I),
- le fonctionnement des universités (chapitre II),
- l'action sociale (chapitre III),
- les investissements (chapitre IV),
- la recherche (chapitre V).

Votre rapporteur présentera également des observations concernant deux domaines qui ont toujours recueilli l'attention justifiée de la Commission des Finances :

- les bibliothèques (chapitre VI),
- les grandes établissements (chapitre VII).

Enfin ce rapport peut-il être l'occasion d'émettre un souhait, sinon une demande pour les années à venir : **devant la complexité à laquelle se heurte la lecture des fascicules budgétaires, devant la transparence toute relative de certaines évolutions de crédits, ne serait-il pas nécessaire à l'information du Parlement, qu'en exergue du « bleu », le Gouvernement présente un exposé des motifs succinct qui résume, explique et justifie les orientations budgétaires.**

Revendication ancienne de votre rapporteur qui a pourtant le double mérite de la simplicité et de l'économie...

CHAPITRE PREMIER

LES PERSONNELS

Les dotations consacrées aux dépenses de personnel dans le projet de budget pour 1987 se décomposent de la manière suivante :

Secteurs	Années	Crédits inscrits aux chapitres de personnels (en MF)	Crédits inscrits aux chapitres de subventions (en MF)	Total	Variation 1987/1986 en %	Rappel variation 1986/1985 en %
Enseignements supérieurs	1986	13.613	721,9	14.334,9	+ 0,8	+ 5,1
	1987	13.679,2	777,3	14.456,5		
Recherche	1986	136,4	55	191,4	+ 0,6	+ 9,2
	1987	138,1	54,5	192,5		
Action sociale en faveur des étudiants	1986	35,5	326,8	362,3	- 0,3	+ 3,3
	1987	35,5	326,55	361,05		
Bibliothèques et information scientifique et technique	1986	368,25	-	-	- 0,5	+ 1,6
	1987	366,3	-	-		
TOTAUX	1986	14.153,15	1.103,7	15.256,85	+ 0,8	+ 5
	1987	14.219,1	1.157,35	15.376,45		

En outre, si l'on compare l'évolution des crédits de personnels enseignants et chercheurs (9.444,8 millions de francs, soit + 2,7 % par rapport à 1986) et de personnels de bibliothèques et non-enseignants (3.817,3 millions de francs sur chapitres d'emplois budgétaires, soit - 0,11 % et 520,6 millions de francs sur chapitres de subventions, soit + 1,4 %), on perçoit clairement les priorités contenues dans ce projet de budget :

- d'une part, le renforcement du système éducatif pour accompagner l'évolution des effectifs d'étudiants se traduit par l'augmentation des personnels enseignants,

- d'autre part, la nécessité de contenir les crédits dans des limites strictes conduit à une réduction des effectifs non-enseignants.

A. L'EVOLUTION DES EMPLOIS DANS L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE

Bilan des créations et suppressions d'emplois

Nature de la mesure	Enseignants et chercheurs	Autres	Total
Emplois budgétaires			
I - Créations nettes			
Enseignements supérieurs	+ 582 (1)	-	+ 582
Bibliothèques			
Recherche	+ 3	+ 7	+ 10
Sous-total	+ 585	+ 7	+ 592
Intégration de vacataires	-	-	-
Opérations de régularisation	- 8	+ 8	-
Sous-total	- 8	+ 8	-
Résorption de surnombres	-	-	-
Total I	+ 577	+ 15	+ 592
II - Suppressions nettes			
Economie		- 615	- 615
Gage des transformations d'emplois	- 1	- 61	- 61
Divers			
Total II	- 1	- 676	- 677
III - Budgétisations et débudgétisations	-	- 13	- 13
IV - Transferts (soldc)			
Avec sections scolaire	+ 2	-	+ 2
Avec autres ministères			
Total IV	+ 2	-	+ 2
TOTAL EMPLOIS BUDGETAIRES	+ 578	- 674	- 96
Emplois non budgétaires			
I - Créations - Suppressions		+ 1/ - 1 (2)	-
II - Budgétisations - Débudgétisations		+ 13	+ 13
III - Transferts		-	-
IV - Economies		- 34	- 34
TOTAL EMPLOIS NON BUDGETAIRES		- 21	- 21
FORMATION CONTINUE - EMPLOIS GAGES			+ 300

(1) dont 12 pour l'Education physique et sportive, gagés par la section scolaire.

(2) + 1 pour la Maison des sciences de l'homme et - 1 pour le Centre national des oeuvres universitaires

Le tableau ci-dessous récapitule les créations et suppressions d'emplois par type d'activité :

Créations et suppressions d'emplois par type d'activité

	Emplois budgétaires			Emplois sur chapitres de subventions			Total		
	1986	1987	Différence	1986	1987	Différence	1986	1987	Différence
Enseignants et chercheurs	53.997	54.575	+ 578	197	194	- 3	54.194	54.769	575
I.T.A. et techniciens	20.215	19.862	- 353	347	349	+ 2	20.562	20.211	- 351
A.T.O.S.	18.223	17.952	- 271	2.531	2.512	- 19	20.754	20.464	- 290
Bibliothèques	2.959	2.910	- 49	64	64	0	3.023	2.974	- 49
Encadrement et direction	36	35	- 1	16	15	- 1	52	50	- 2
Total	95.430	95.354	- 96	3.155	3.134	- 21	98.585	98.468	- 117

Enfin, le tableau ci-dessous résume l'évolution globale des effectifs :

Evolution globale des effectifs

	1986	1987		
		Mesures acquises	Mesures nouvelles	Total pour 1987
EMPLOIS				
- Budgétaires	95 430		- 96	95 334
- Non budgétaires	3 155		- 21	3 134
- Gagés (formation continue)	390		+ 300	590

1) Les personnels enseignants

- En 1987, les créations nettes d'emplois budgétaires d'enseignants s'élèveront à 578 sur un total de 54.032 au 31 décembre 1986 (y compris les élèves des écoles normales supérieures), soit une progression de 1,12 % qui traduit la volonté de renforcer le potentiel enseignant dans un contexte général de réduction des emplois de la Fonction publique (- 0,76 %).

Les créations d'emplois d'enseignants pour 1987, même si elles se situent un peu en-deçà, demeurent ainsi très comparables aux mesures proposées les années précédentes : + 607 en 1983, + 730 en 1984, + 640 en 1985 et + 850 en 1986.

Cependant, il y a lieu de souligner une pratique, pour partie inhérente aux difficultés de gestion des emplois qui tend à obérer sérieusement la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire. Il apparaît en effet que les recrutements autorisés par les lois de finances n'interviennent effectivement qu'avec un retard de l'ordre de deux années. Cette situation nuit largement à la qualité réelle du système universitaire et diminue considérablement la portée des discours sur la comparaison entre l'évolution des effectifs d'élèves et du nombre d'enseignants.

2) Les personnels non-enseignants

Les créations et suppressions d'emplois de non-enseignants sont détaillées dans le tableau de la page 11.

A côté de 15 créations d'emplois (7 emplois pour le fonctionnement des grands équipements scientifiques et de calcul au titre de l'action recherche + 8 régularisations d'emplois), le projet de budget propose la suppression de 689 postes :

- 13 postes sont débudgétisés et transférés sur les moyens de fonctionnement des Centres régionaux des oeuvres universitaires (chapitre 36.14) pour 1,4 million de francs; il a été en effet constaté que ces personnels étaient directement affectés à l'entretien de certains bâtiments du Centre régional des oeuvres universitaires de Paris.

- 615 postes de non-enseignants sont supprimés par mesure d'économie.

Cette réduction s'inspire de la norme générale de réduction de 1,5 % des effectifs.

Cette mesure qui a pu susciter quelques inquiétudes lors des débats en Commission des Finances mérite cependant quelques précisions :

- les suppressions ne portent que sur des emplois vacants (elles représentent un peu moins de 60 % des vacances d'emplois annuelles);

- la Cour des Comptes dans son rapport public de 1985 (p. 55) estimait à **5.000 les sur-effectifs de non-enseignants pour un coût budgétaire annuel de l'ordre de 450 millions de francs**;

- les suppressions d'emplois de non-enseignants proposées pour 1987 succèdent à 770 suppressions dans le budget de 1986 (non compris les 220 suppressions d'emplois vacants);

- enfin, ces mesures se situent dans un contexte et une politique budgétaire cohérents. Il a été insisté en introduction de ce rapport sur la double contrainte d'un renforcement des moyens d'enseignement et d'une nécessaire limitation de la progression des dépenses. Pour n'être pas totalement satisfaisante, les mesures d'économie réalisées traduisent clairement le compromis entre ces deux impératifs.

Il est cependant évident que ces mesures d'économie seront d'une application pratique délicate et devront s'accompagner de mesures de redéploiement vers les secteurs prioritaires, notamment dans le domaine de la Recherche.

- Enfin, la nécessité de rétablir la pyramide des emplois se traduit par la suppression de 257 emplois pour permettre la création de 196 emplois, plus qualifiés, pour un coût budgétaire de 1,3 million de francs (mesure n° 02.13.02) et en solde net 61 suppressions.

B. LES MESURES INTERESSANT LA SITUATION DES PERSONNELS

1) Les personnels enseignants

- Le décret du 6 juin 1984 prévoyait la possibilité pour tous les assistants répondant aux conditions de titres d'être nommés maîtres de conférence avant 1988, soit la date d'achèvement du IX^e Plan.

L'Etat répond ainsi à ses engagements en prévoyant pour 1987 la transformation de 850 emplois d'assistant en emplois de maître de conférence (pour un coût budgétaire de 2,68 millions de francs).

Il s'agit ainsi de la quatrième des cinq tranches annuelles de mise en oeuvre du décret du 6 juin 1984 :

- 600 transformations d'emploi étaient inscrites au budget de 1984,
- 850 en 1985,
- 1.062 en 1986,
- et 850 en 1987,

soit un total de 3.362 sur les 4.000 assistants ayant vocation à être intégrés dans le corps des maîtres de conférence.

- Le décret du 24 février 1984 prévoit également l'intégration, en cinq ans à partir de 1985, dans le nouveau corps des maîtres de conférence des universités praticiens hospitaliers, des chefs de travaux des universités et assistants hospitaliers.

Le projet de budget pour 1987 prévoit 283 transformations d'emplois répondant au décret du 24 février 1984 pour un coût de 2,21 millions de francs.

2) Les personnels non-enseignants

L'application d'un statut analogue à celui des fonctionnaires des établissements de recherche aux ingénieurs, techniciens et administratifs contractuels du ministère de l'Education nationale, en application du décret du 31 décembre 1985, qui prévoyait quatre tranches annuelles d'application, se traduit par une mesure de consolidation de la titularisation de 12.510 agents, décidée en gestion 1986, pour un coût budgétaire de 53,5 millions de francs, gagé sur le chapitre 37-93 « Réorganisation administrative et réformes pédagogiques » de la section scolaire.

Il doit être précisé qu'une deuxième tranche d'intégration est prévue en 1987 pour 5.000 à 6.000 bénéficiaires, le coût de cette mesure étant assuré grâce à une provision supplémentaire de crédits de 18 millions de francs ouverte au chapitre 37.93 « Réorganisation administrative et réformes pédagogiques » de la section scolaire.

3) Observations

- Si, d'une part, l'Etat respecte ses engagements, comment ne pas regretter d'autre part les contraintes de décisions passées, prises en 1984 et 1985, qui pèsent sur l'élaboration du budget pour 1987 ?

Votre rapporteur avait émis les plus vives réserves concernant les mesures catégorielles dont avaient bénéficié les personnels de l'enseignement supérieur, au moment où l'ensemble des salariés de la Fonction publique étaient soumis aux rigueurs de la « pause catégorielle ».

Les mesures relatives à la situation des personnels constituent ainsi un facteur d'aggravation de la rigidité du budget des Universités.

- De même, la pratique consistant à inscrire des crédits en « constitution de provision » (cf. l'inscription déjà évoquée d'une provision sur le chapitre 37.93 du budget de l'Enseignement scolaire) apparaît doublement à la limite de l'orthodoxie budgétaire. Tout d'abord, elle contourne les règles relatives aux créations d'emplois budgétaires que seul le Parlement peut autoriser.

En effet, la mesure 02.14.01 qui traduit la consolidation de la titularisation de 12.510 agents contractuels du ministère constitue en fait la ratification, et non l'autorisation préalable, d'une décision de création d'emplois de nature réglementaire.

Cette procédure méconnaît à nouveau le droit exclusif reconnu au Parlement à l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, de créer et transformer des emplois.

Par ailleurs, le procédé consistant à gager les mesures de transformation d'emplois sur un chapitre inscrit sur un autre budget (budget de la section scolaire), s'il pouvait être admis lorsque les deux budgets - universitaire et scolaire - étaient réunis sur un même fascicule, nuit aujourd'hui à la clarté de ces décisions.

Sur tous ces points, votre Rapporteur ne saurait trop insister à nouveau sur la transparence, la rigueur et le respect des prérogatives du Parlement qui devraient inspirer la mise en oeuvre de la politique des personnels

C. LES CREDITS D'HEURES COMPLEMENTAIRES

Les crédits d'heures complémentaires connaissent une forte progression (+ 8,9 %).

Cours complémentaires et heures supplémentaires. Evolution des crédits

Année budgétaire	Montant M.F.	dont établissements
1982	401,98	368,9
1983	405,16	374,95
1984	475,04	443,34
1985	535,46	500,29
1986	535,3	502,92
1987	582,8	552,9

Nombre d'heures attribuées (année universitaire)

1981/1982	2.497.964		
1982/1983	2.209.207		
1983/1984	2 688.170		
1984/1985	3.013.061		
1985/1986	3.556.905	dont universités	1.769.669
		I.U.T.	1.212.333
		Ecoles	574.903
1986/1987	attributions à déterminer sur la base des effectifs de rentrée		

Les crédits de cours complémentaires ont le double avantage de rendre plus souple la gestion des personnels et de permettre d'attirer vers les universités des personnalités extérieures.

Cependant, la progression rapide de ces crédits (45,6 % depuis 1982) ne peut manquer d'inquiéter si l'on se réfère aux graves observations de la Cour des Comptes (rapport public de 1985, pp. 43 et suivantes) sur la difficulté de la définition des obligations de service ainsi que les abus constatés dans la gestion de ces dotations.

Une gestion attentive des crédits des cours complémentaires pourrait constituer la source d'économies budgétaires non négligeables.

CHAPITRE II

LES MOYENS DES UNIVERSITÉS

A. LE FONCTIONNEMENT

● Les moyens pour le fonctionnement matériel des enseignements supérieurs (hors recherche) progressent très faiblement : ils passent de 1.265 à 1.272 millions de francs, soit une augmentation de 0,5 % par rapport à la loi de finances initiale.

Il convient de rappeler que le dernier collectif budgétaire contenait une mesure d'annulation à hauteur de 39 millions de francs pour tenir compte de la diminution du coût de l'énergie.

Pour 1987, les moyens semblent avoir été calculés au plus juste puisque l'application des cadrages généraux fixés pour l'ensemble des départements ministériels (- 10 % sur les dépenses d'énergie, + 2 % sur les autres dépenses) se traduit par une économie de 9,84 millions de francs sur l'ensemble des subventions de fonctionnement.

En sens inverse, le projet de budget prévoit une mesure nouvelle sur le chapitre 36.11 « Enseignements supérieurs - Subventions de fonctionnement » de 11 millions de francs destinée au développement des enseignements technologiques.

● Votre rapporteur indiquait dans son rapport de l'année dernière que les crédits de fonctionnement matériel connaissaient une rapide dégradation en francs constants. Celle-ci, sur les cinq dernières années, peut être évaluée à près de 9 %.

Par ailleurs, le ministère indiquait en 1985 que les crédits inscrits en loi de finances initiale se révélaient très insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins des établissements.

Il apparaît vraisemblable que les mêmes difficultés de gestion réapparaîtront en 1986 et 1987.

● Parallèlement, les droits d'inscription sont majorés de 33 % pour atteindre 450 francs.

L'augmentation des droits d'inscription, dans une limite raisonnable et sans préjuger de la rédaction définitive de la loi portant réforme de l'enseignement supérieur, n'est pas critiquable en elle-même. En effet, en francs constants, ces droits étaient fixés à 377 francs en 1969. En les portant à 450 francs, le ministère propose une évolution très modeste au regard des charges nouvelles des universités (développement des filières technologiques, informatiques, etc...).

Pourtant une triple évolution se précise qui n'a pas laissé votre Commission insensible :

- d'une part, la recette attendue du relèvement des droits d'inscription (soit quelque 80 millions de francs) étant très supérieure à l'évolution des crédits de fonctionnement matériel alloués par l'Etat (soit 7 millions de francs), le désengagement progressif de l'Etat en matière de fonctionnement, déjà souligné les années passées, s'en trouve accéléré ;

- d'autre part, les droits d'inscription constituant une ressource propre des universités, la maîtrise de ceux-ci renforce leur autonomie par rapport aux financements proprement étatiques ; si le ministère récupère à son profit une partie du bénéfice du relèvement des droits, pour les distribuer selon ses propres critères de distribution, il détourne ainsi les droits d'inscription de leur finalité qui est le maintien d'une relative autonomie pour les établissements.

- enfin, il faut remarquer que suite à la décision arrêtée dans le cadre du budget pour 1986 qui a conduit l'état à cesser de contribuer au financement de la sécurité sociale étudiante (votre Commission avait estimé à l'époque qu'il s'agissait d'une mesure de débudgétisation pure et simple), la cotisation de sécurité sociale de l'étudiant a été portée de 450 francs à 640 francs (+ 42 %).

Les droits à payer pour s'inscrire dans une université se situent donc aujourd'hui à un niveau élevé (entre 1.100 et 1.200 francs).

● D'une manière générale enfin, l'augmentation des ressources propres des universités apparaît essentielle pour l'adaptation rapide des établissements à la demande tant qualitative que quantitative du monde étudiant. Le ministre de l'Education nationale a annoncé à la tribune du Sénat le 23 octobre 1986 que « le gouvernement sera prêt ... à examiner favorablement au cours de la discussion budgétaire un amendement qui permettrait d'assimiler les universités à des fondations et d'autoriser ainsi les entreprises à déduire de leur bénéfice imposable des versements aux universités jusqu'à une limite allant ... jusqu'à 3 p. 1000 du chiffre d'affaires ».

Cette mesure, certes de portée limitée, aurait un double intérêt :

- diversifier les sources de financement,
- ouvrir les universités sur leur environnement économique.

B. L'EQUIPEMENT (HORS RECHERCHE)

Les dépenses en capital envisagées pour 1987 se décomposent ainsi :

(en millions de francs)

1985		1986		Variation 1986/1985 des CP en %	1987		Variation des CP en %	Variation des AP en %
AP	CP	AP	CP		AP	CP		
622,4	491,2	600,7	548,4	+ 11,6 %	689,5	664,5	+ 21,2 %	+ 14,8 %

De 1986 à 1987, les autorisations de programme connaissent une progression de 600,7 millions de francs à 689,5 millions de francs (+ 14,8 %).

Cette progression succède à une diminution de 2,1 % en 1986.

Les crédits de paiement pour leur part, progressent très nettement de 548,4 millions à 664,5 millions de francs, 21,2 % après une augmentation de 11,6 % en 1986.

1) La répartition des crédits

● Le titre V consacré aux travaux programmés et à la maintenance progresse de 26,9 % en autorisations de programme et de plus de 41,2 % en crédits de paiement en vue de faire face aux engagements Etat-régions (212,5 millions de francs), à la maintenance du patrimoine (215 millions de francs) et à la poursuite des travaux du muséum national d'histoire naturelle (50 millions de francs en A.P. et C.P.).

Le titre VI sur lequel s'imputent matériel et travaux divers marque un léger repli (- 5,48 % en autorisations du programme et crédits de paiement) après que conformément aux instructions du Premier Ministre, les besoins eurent été réexaminés pour faire face aux contraintes d'une enveloppe globale.

● En comparant les autorisations de programme de 1987 par rapport à 1986 par type d'investissement, on constate :

- une forte croissance des crédits pour les constructions nouvelles (de 176,4 millions de francs à 262,5 millions de francs, soit + 48,8 %),
- une augmentation sensible des crédits consacrés à la maintenance (de 200 millions de francs à 215 millions de francs, soit + 7,5 %),
- une progression également sensible des crédits de matériel (de 174,3 millions de francs à 191 millions de francs, soit + 9,6 %).

2) Le problème de la maintenance

En réponse à une question de votre rapporteur, le ministère estime à 424,4 millions de francs, les crédits nécessaires à la maintenance du patrimoine immobilier pour une surface 9.500.000 m².

L'ensemble des crédits de maintenance est fixé en 1987 à 215 millions sur le chapitre 56.10 (enseignements supérieurs) et 95 millions de francs sur le chapitre 56.12 (enseignements supérieurs-recherche), soit au total 310 millions de francs. On reste donc très en-deçà du niveau des besoins estimés par le ministère, malgré les progrès très sensibles soulignés plus haut.

3) La revalorisation des crédits de paiement

Votre rapporteur avait, dans son rapport budgétaire de l'année dernière, marqué sa préoccupation sur le déséquilibre entre les autorisa-

tions de programme et le niveau des crédits de paiement. Il était constaté que ce déséquilibre s'aggravait rapidement et nuisait à la continuité de la politique d'investissement du ministère.

La gestion 1986 s'est avérée, en effet, difficile, non seulement sur le chapitre 56.12 (enseignements supérieurs-recherche) comme le montre le rapprochement des autorisations de programme et des crédits de paiement votés en 1985 (25 millions de francs de crédits de paiement pour 50 millions de francs d'autorisations de programme) et 1986 (47,678 millions de francs de crédits de paiement pour 98,6 millions de francs d'autorisations de paiement) mais également sur le chapitre 56.10 (enseignements supérieurs).

Sur ce chapitre le ministère a choisi de couvrir en priorité et à 100 % les engagements pris avant le 31 décembre 1985 tant en opérations programmées qu'en maintenance. Les engagements nouveaux sur autorisations de programme également affectées avant le 31 décembre 1985 ont été couverts :

- à 56,7 % en maintenance,
- à 43,9 % en opérations programmées.

Dès lors il n'a été possible de couvrir les besoins en crédits de paiement sur les autorisations de programme affectées en 1986 que dans des proportions très faibles :

- à 19,8 % en maintenance,
- à 14,7 % en opérations programmées.

● L'augmentation des crédits de paiement des chapitres 56.10 et 56.12 pour l'exercice 1987 est très significative, comme en témoignent les chiffres ci-dessous :

56.10 :
 crédits de paiement votés pour 1986 : 320,270 MF
 crédits de paiement prévus pour 1987 : 452,500 MF, soit + 41,3 %

56.12 :
 crédits de paiement votés pour 1986 : 47,678 MF
 crédits de paiement prévus pour 1987 : 99,000 MF, soit + 107,6 %

Cette importante revalorisation qui tient compte des observations répétées de votre Commission devrait permettre de résoudre les difficultés évoquées plus haut.

4) Le développement des Instituts universitaires de technologie

Selon le ministère, une politique ambitieuse dans le domaine des Instituts universitaires de technologie correspondrait à la programmation de dix départements par an. Toujours selon le ministère, et malgré la forte croissance des crédits de constructions nouvelles en 1987 (+ 48,8 % hors recherche), il ne sera possible en 1987 que de créer quatre départements (biologie appliquée à Périgueux, mesures physiques à Châtelleraut, génie électrique et informatique industrielle à Cergy-Pontoise et à Valenciennes).

Ce programme reste très en-deçà du plan décidé par le précédent gouvernement qui annonçait le lancement de trente-trois départements supplémentaires, certes sans dégager les crédits nécessaires à ces réalisations. Votre rapporteur a toujours accordé le plus grand intérêt au développement des Instituts universitaires de technologie. Il note ainsi avec satisfaction la progression rapide du nombre d'étudiants inscrits dans ces établissements (+ 1.998 élèves en 1985 par rapport à 1984, et + 2.198 en 1986 par rapport à 1985); il apparaît cependant que celle-ci serait beaucoup plus sensible si certaines régions n'étaient affectées par des insuffisances d'accueil très marquées.

C. LA RECHERCHE

1) Présentation des crédits

(en millions de francs)

	1985	1986	1987 (prévisions)	Variation 1987/1986
I - Dépenses ordinaires (Titre III)	199,9	216,5	217,75	0,6 %
Opérations immobilières (chap. 56-12)	50	98,6	130	+ 31,8 %
III - Subventions à la recherche universitaire (chap. 66-71)				
a) Matériel informatique (&)	136,6	156	172	+ 10,25 %
b) Matériel scientifique (40)	166	179	166	- 7,3 %
c) Soutien des programmes (80)	732,6	972	972	-
Total II + III	1 285,1	1 622,1	1 657,75	+ 2,2 %

Les crédits affectés à la recherche universitaire progressent de 2,2 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme et de 6,3 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, compte tenu de l'effort remarquable de rattrapage des crédits de paiement.

La recherche universitaire fait ainsi l'objet d'un traitement privilégié au regard des mesures d'économies qui peuvent affecter d'autres actions.

2) Les crédits d'équipement hors soutien des programmes

Les dépenses d'investissement non inclus le soutien des programmes augmentent de 7,9 % en autorisations de programme et de 31,55 % en crédits de paiement. La progression très rapide des crédits de paiement a pour but d'engager le processus d'apurement des autorisations de programme des budgets antérieurs non utilisées en raison de l'insuffisance de couverture en crédits de paiement, en particulier pour les matériels informatiques et scientifiques. Cette évolution, faut-il le rappeler, va tout à fait dans le sens des observations émises par votre Commission l'année dernière.

En autorisations de programme, l'évolution est décrite dans le tableau ci-dessous :

	1985 en MF	1986 en MF	1987 en MF	Variation 1986/1987 en %
Matériel informatique (A.P.)	136,5	156	172	+ 10,25
Matériel scientifique (A.P.)	166	179	166	- 7,3
Opérations immobilières (A.P.)	50	98,6	130	+ 31,8
TOTAL	352,5	433,6	468	+ 7,9

Deux priorités apparaissent à la lecture de ce tableau :

- Les crédits pour les opérations immobilières progressent de manière remarquable (+ 31,8 %) en autorisations de programme et 108 % en crédits de paiement).

L'exigence de qualité de la recherche universitaire dépend de la sauvegarde de son patrimoine immobilier. Pour arrêter la dégradation constatée les années passées, le budget 1986 a fait un effort important dans

le domaine de la maintenance; le budget 1987 devrait marquer la seconde étape, toute aussi importante, d'un redressement dont l'importance et l'urgence sont perçues par l'ensemble de la communauté universitaire.

A cet effet, le projet de budget 1987 réserve une somme de 95 millions de francs contre 61 millions de francs en 1986.

● Le développement de l'équipement informatique universitaire fait également l'objet d'un effort sensible.

L'effort entrepris en application du schéma-directeur informatique s'inscrit dans la ligne des priorités gouvernementales à propos de la filière électronique. Il doit être poursuivi et amplifié, les dotations du budget 1987 permettront notamment le développement de l'action prioritaire du réseau, et le remplacement des matériels des centres de calcul interrégionaux.

En 1987, la dotation prévue est de 172 000 000 F.

3) Les crédits de fonctionnement

L'évolution des crédits de fonctionnement de la recherche universitaire se décompose comme suit :

	1985	1986	1987
Crédits de soutien de programmes (A.P. et C.P.)	732,6	972 (1)	972
Crédits de vacation (ch. 36-15)	51,2	54,9	54,5

(1) Y compris 184 millions de francs transférés du chapitre 36-11.

● Les moyens matériels des laboratoires inscrits tant sur le chapitre 66-71 (Subvention d'équipement à la recherche universitaire) que sur le chapitre 36-15 (subventions de recherche scientifique) sont maintenus à leur niveau de 1986, ce qui signifie en fait un accroissement du pouvoir d'achat des laboratoires compte tenu de la baisse du coût de l'énergie.

● Votre rapporteur s'étonne une nouvelle fois que les crédits de soutien des programmes, qui constituent en fait des subventions de fonctionnement, continuent d'être inscrits au Titre VI en crédits d'équipement.

En réponse aux observations de votre Commission relatives à cette pratique, le Ministère écrit que : « l'inscription au titre VI des crédits de soutien des programmes des laboratoires universitaires (qui comportent une part importante d'acquisition de matériels) est conforme à ce qui est pratiqué pour l'ensemble des grands organismes de recherche inscrits antérieurement au Budget civil de Recherche et Développement en accord avec la Direction du Budget. »

Cette réponse ne saurait constituer un apaisement mais plutôt la source d'une grave inquiétude sur le mépris des règles relatives à la présentation budgétaire telles qu'elles figurent dans l'ordonnance organique relative aux lois de finances.

CHAPITRE III

L'ACTION SOCIALE

A. PRESENTATION DES CREDITS

L'évolution des dépenses ordinaires de l'action sociale se présente comme suit :

En milliers de francs	1985	1986	1987	Variation en % 1987/1986
Médecine préventive	46,5	48,2	48,5	+ 0,52
Etablissement de cure	0,127	0,127	0,127	-
Oeuvres universitaires	1.042,65	1.070,55	1.044,05	- 2,48
Bourses et secours d'études	1.586,7	1.736,1	2.057,6	+ 18,52
TOTAL	2.676 (1)	2.855	3.150	+ 10,34

(1) S'ajoutaient en 1985 306,5 millions de francs au titre de la contribution de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants (supprimée en 1986).

Le tableau ci-dessus fait apparaître deux évolutions divergentes qui méritent d'être étudiées séparément :

- une progression sensible des aides directes (crédits de bourses) (+ 18,5 %),
- une diminution des subventions aux oeuvres universitaires (- 2,5 %).

B. LES AIDES DIRECTES

L'évolution des diverses composantes se présente comme suit :

(en millions de francs)	1985	1986	1987
Bourses et frais de transport des étudiants handicapés (chapitre 43.71) (1)	1.655,4	1.820,9	2.031,1
Prêts d'honneur (chapitre 43.71)	26,5	26,5	26,5
Fonds de solidarité universitaire (chapitre 46.11 du budget de l'Education nationale) ...	9	8,9	8,9
TOTAL	1.690,9	1.856,3	2.066,5

(1) Y compris les crédits complémentaires (lois de finances rectificatives et reports de crédits).

Ces chiffres suscitent cependant plusieurs observations :

1) L'effort, en apparence très positif, accompli sur les crédits de bourses est aussi dicté par l'évolution passée et future des effectifs boursiers.

En effet, en cinq ans, l'effectif des étudiants boursiers a progressé de 34,6 % (de 118.700 à 159.800).

Par ailleurs, comme votre rapporteur en avait émis la crainte dans son rapport de l'an dernier (p. 20), les crédits de bourses ont été notablement sous-évalués pour les deux dernières années, en raison de l'augmentation plus rapide que prévue des effectifs des étudiants boursiers.

Pour 1987, les prévisions fixent à 7,5 % les perspectives d'accroissement des effectifs boursiers.

En conséquence, la forte progression des crédits pour 1987 ne fait guère qu'accompagner et soutenir l'évolution des effectifs. C'est un motif de satisfaction mais aussi le début d'une inquiétude.

2) Si les crédits de bourse progressent de 11,5 %, de 1.820,9 (après la majoration de 110 millions de francs contenue dans le collectif budgétaire) à 2.031,1 millions de francs, cette augmentation ne pourra pas permettre de revalorisation sensible du montant des bourses : à peine + 2 %, soit l'évolution attendue des prix.

Le montant des bourses demeure très faible (13.000 francs par an au taux maximum) ce qui alourdit les charges d'éducation des familles les plus démunies et ralentit la mobilité géographique des étudiants que rend nécessaire la diversification des matières proposées. Votre Commission rappelle que cette situation ne peut être tenue pour satisfaisante : elle rappelle le voeu, déjà émis les années passées, d'une réforme véritable de l'aide boursière et renouvelle les craintes relatives au désengagement progressif de l'Etat en matière universitaire.

3) Le système des prêts d'honneur développe le sens des responsabilités chez les étudiants et s'avère d'un moindre coût pour les finances publiques que l'aide boursière.

C'est un système qui encourage également la mobilité indispensable des étudiants, comme l'a noté le Conseil économique et social dans son avis sur la loi portant réforme de l'enseignement supérieur.

Pour ces raisons, votre rapporteur a toujours accordé le plus grand intérêt aux prêts d'honneur, renforcé dans cette conviction par les conclusions du rapport de M. Claude Domenach sur les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants.

Il apparaît ainsi très regrettable que le montant des prêts d'honneur demeure figé à son niveau de 1984 (26,5 millions de francs), ce qui porterait à croire que ce système est aujourd'hui tenu pour marginal dans la politique d'aide directe aux étudiants.

C. LES AIDES INDIRECTES

Les aides indirectes sont regroupées dans les deux chapitres de subventions de fonctionnement (36.14) et d'intervention (46.11) versées par l'intermédiaire des Centres régionaux des oeuvres sociales aux restaurants et cités universitaires.

Crédits affectés aux oeuvres universitaires

(en millions de francs)	1985	1986	1987	Variation 1987/1986
Subventions de fonctionnement (chapitre 36.14)	327,2	337,5	339	0,4 %
Subventions d'intervention (chapitre 46.11)	715,4	733	705	- 3,8 %
Total	1.042,6	1.070,5	1.044	- 2,5 %

1) La diminution de 2,5 % des crédits affectés aux oeuvres universitaires ne tient pas compte du transfert sur le chapitre de subvention 36.14 de 13 emplois, précédemment inscrits en emplois budgétaires. Cette débudgétisation, certes minime (1,4 million de francs), majore d'autant la diminution réelle des moyens des oeuvres universitaires.

Il apparaît ainsi clairement, ce que confirment les réponses adressées par le ministre à votre rapporteur, que la majoration des crédits de bourses est assortie, en contrepartie, d'un effort d'économies sur les aides indirectes.

De ce fait, c'est l'ensemble de la politique sociale qui semble marquer un ralentissement, évolution d'autant plus préoccupante qu'elle a déjà été dénoncée l'année dernière.

2) De délicats problèmes risquent d'affecter la gestion des restaurants et cités universitaires.

● Concernant les restaurants, pour faire face à la diminution de la fréquentation constatée en 1982 et 1983 (- 10 % environ), le ministère a appliqué deux séries de mesures :

- un ralentissement de la progression du prix du ticket-restaurant qui sera limitée à 2,85 % en 1986-1987 (de 8,75 francs à 9 francs);

- une diversification des services proposés et notamment la mise en oeuvre d'une restauration rapide plus adaptée aux exigences des étudiants qui a relancé la fréquentation de ces restaurants universitaires.

Cependant, la diminution des crédits versés par l'Etat (- 1 %), dans l'hypothèse d'un maintien de la fréquentation, risque de générer un déficit de gestion des restaurants.

Les restaurants universitaires seront ainsi placés devant une double impasse :

- une augmentation de l'ordre de 8 % du prix du ticket-repas pour assurer l'équilibre financier,

- la diminution de la fréquentation qui pourrait résulter de la majoration du prix du repas.

- En matière de logement, il convient de noter l'excellente mesure proposée dans la loi du 18 juillet 1985 qui prévoit d'affecter une partie des logements des Habitations à Loyers Modérés aux Centres Régionaux des Œuvres Universitaires, les étudiants admis à loger dans ces appartements réservés pouvant bénéficier de l'aide personnalisée au logement.

Par ailleurs, la subvention de l'Etat par lit (215,54 francs en 1987 pour un montant moyen de location de 489 francs) a tendance à progresser : elle était de 42,8 % en 1981 contre 44 % en 1987. Cette situation devrait permettre de pratiquer une politique tarifaire modérée (+ 4,3 % pour le montant moyen de la location en cité universitaire en 1987), indispensable à l'accueil d'étudiants d'origines sociale et géographique de plus en plus diversifiées.

CHAPITRE IV

LES BIBLIOTHEQUES

A. LES BIBLIOTHEQUES UNIVERSITAIRES

1) Les crédits de fonctionnement des bibliothèques universitaires s'établissent ainsi :

Nature des dépenses (en millions de francs)	185	1986	Prévisions pour 1987	Variation 1987/1986
Crédits de personnel	332,2 (1)	338,9	337,4 (3)	- 0,4
Crédits de fonctionnement	63,8	67,5 (2)	82,68	+ 3,9
Subventions CADIST (centres d'acquisition et de fissuion de l'information scientifique et technique)	11,5	12,08		
Crédits accordés par le centre national des Lettres	9,7	9,7	non déterminé	
Total hors centre national des lettres	467,5	418,48	420,08	+0,4

(1) : Y compris les personnels administratifs transférés au 1/1/84 au chapitre 31-05

(2) : Après collectif budgétaire

(3) : Compte tenu de 45 suppressions d'emplois

Les évolutions décrites ci-dessus appellent quelques précisions :

- tout d'abord, le projet de budget prévoit 45 suppressions d'emplois qui font suite aux 111 suppressions décidées l'année dernière;

- les subventions de fonctionnement progressent de 3,9 % après les annulations du collectif budgétaire; les crédits sont reconduits pour 1987 au niveau de la loi de finances initiale pour 1986;

- le budget prévoit une mesure nouvelle de 9 millions de francs en faveur de la politique documentaire des bibliothèques universitaires (+ 3,1 millions de francs) et pour le développement des banques de données des serveurs universitaires (+ 5,9 millions de francs).

2) Les dépenses en capital prévues sont les suivantes :

	1985	1986	Prévisions pour 1987
Chapitre 56-10 Travaux de maintenance et constructions	4,3	non déterminé	non déterminé
Chapitre 66-70 Crédits de 1er équipement et de renouvellement de matériel	9	7	7
TOTAL	13,3		

3) Observations

Après les observations très préoccupantes qu'elle avait formulées les années passées sur l'évolution de la situation des bibliothèques universitaires, votre Commission des Finances avait décidé de « suivre avec attention les mesures que sera inévitablement conduit à prendre le ministère dans ce domaine ».

Un constat s'impose: l'évolution des dotations consacrées aux bibliothèques en 1987 continue de placer celles-ci dans une situation critique. Il est évident que les crédits de subvention ne sont plus suffisants pour le renouvellement des collections. Il semble que le ministère attende en fait des droits d'inscription le relais financier nécessaire au maintien de la qualité des bibliothèques, ce qui ne peut satisfaire votre Commission.

● Compte tenu de l'attention que porte votre Commission aux actions menées dans le domaine des bibliothèques et en raison de l'existence d'une Direction des Bibliothèques, des Musées et de l'Information scientifique et technique, il apparaît très souhaitable qu'une action spécifique « Bibliothèques » soit individualisée dans le fascicule bleu.

Cette amélioration de la présentation permettrait d'appréhender de manière plus transparente l'évolution des dotations affectées à ce domaine et témoignerait de l'importance que lui accorde le gouvernement.

- Le ministère mène en effet des actions importantes pour la valorisation et la diffusion de l'information ainsi que de la culture scientifiques et techniques.

En réponse à une question de votre Rapporteur sur ce sujet, le ministère écrit notamment :

« pour l'amélioration de la circulation de l'information, après les expériences menées à Nancy-Metz et Montpellier, dix serveurs vidéotex (accessibles par Minitel), diffusant des informations sur la vie locale ont été mis en fonctionnement dans des universités.

De manière à faire connaître l'énorme potentiel d'informations scientifiques et techniques produit par les établissements d'enseignement supérieur, l'action de valorisation des thèses et des banques de données universitaires a été continuée en 1985-1986. Après la réforme du système de dépôt, de signalement et de reproduction, une banque de données (Téléthèses) favorise le repérage des thèses. 66 banques de données universitaires sont actuellement soutenues, dont 35 aujourd'hui opérationnelles, ainsi que deux banques d'images (archéologie, imagerie médicale)...

...Un autre objectif est de développer la communication entre université, industrie et grand public, en mobilisant des enseignants et des chercheurs afin qu'ils participent aux activités de diffusion de l'information scientifique et technique. Le ministère de l'éducation nationale joue un rôle particulier en matière de culture scientifique et technique grâce aux musées scientifiques, grands musées nationaux et musées d'histoire naturelle de province, dont il assure la tutelle.

Dans les limites des moyens disponibles, la Direction des bibliothèques, des Musées de l'information scientifique et technique a une politique de soutien des programmes culturels ou pédagogiques et des plans de modernisation (produits audiovisuels, banques d'images, catalogues informatisés) présentés par les musées avec la participation des collectivités locales, de manière à revivifier le réseau des musées scientifiques et techniques.

En ce sens, la Direction des bibliothèques, des musées de l'information scientifique et technique a affirmé le lien des musées scientifiques avec le réseau de culture scientifique et technique et le programme mobilisateur « diffusion de la culture scientifique et technique ».

Deux actions majeures ont pu être lancées en 1986-1986 :

- la création de l'office de coopération et d'information muséologique à Montpellier, pour mettre en commun expérience et ressources;

- le lancement d'un plan de rénovation des quatre grands musées nationaux (muséum, musée de l'homme, palais de la découverte, musée national des techniques du C.N.A.M.), doté de 40 MF par la loi de finances rectificative de décembre 1985.

B. LES BIBLIOTHEQUES NON UNIVERSITAIRES

Les bibliothèques non universitaires dépendant de la Direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique sont les bibliothèques des grands établissements littéraires et scientifiques.

Toutes implantées à Paris, elles sont au nombre de 6 : bibliothèque de l'institut, bibliothèque Mazarine, bibliothèque byzantine, bibliothèque de l'Académie nationale de Médecine, bibliothèques du Muséum national d'histoire naturelle et du Musée de l'Homme.

Leurs fonds documentaires comptent 3,5 millions de volumes, 37 000 titres de périodiques et des documents divers : cartes, estampes, photographies, etc. Les problèmes particuliers des bibliothèques de grands établissements sont liés pour l'essentiel à leur rôle de conservation (cf. question n° 29).

Le financement des bibliothèques des grands établissements est assuré par la subvention annuelle de fonctionnement attribuée par la Direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique, qui représente 90 % des ressources, par une subvention du Centre national des lettres, et éventuellement par une aide des grands établissements.

De 1982 à 1986, l'évolution de la subvention du ministère a été la suivante :

BIBLIOTHEQUES	1982	1983	1984	1985	1986	1987 Prévisions
Institut.....	407 760	407 760	419 993	419 993	470 393	470 393
Mazarine.....	388 989	388 989	320 978	320 978	439 177*	439 177
Byzantine.....	53 326	53 326	54 926	54 926	61 517	61 517
Académie de Médecine.....	129 603	119 243	76 459	76 459	131 995*	131 995
Muséum.....	595 680	595 680	625 887	657 123	702 292	702 292
Musée de l'Homme	195 851	195 851	205 644	215 908	230 739	230 739

L'enveloppe globale accordée par le Centre national des lettres en 1986 a été de 212 102 F. La croissance annuelle des crédits «Centre national des lettres» pour les bibliothèques de grands établissements suit celle des crédits «Centre national des lettres des bibliothèques universitaires».

Les bibliothèques de grands établissements bénéficient également, comme les bibliothèques universitaires de possibilités d'équipement (terminaux, catalogue collectif national) et de formation, suivant leurs demandes.

Par ailleurs, deux d'entre elles sont devenues Centres d'Acquisition et de Diffusion de l'Information scientifique et technique (CADIST) : la Bibliothèque du Muséum pour le prêt en botanique, zoologie, biologie animale et végétale et la bibliothèque du Musée de l'Homme pour le prêt en ethnologie et préhistoire. Ces bibliothèques se voient ainsi attribuer une subvention spécifique chaque année (en 1986, Muséum : 640 370 francs; Musée de l'Homme : 329 400 francs).

(*) Les crédits d'énergie délégués pour la bibliothèque Mazarine et pour la bibliothèque de l'Académie de Médecine ont été isolés à l'article 04 (chapitre 34-12) en 1984 et 1985, et reviennent à l'article 46 (chapitre 34-12) en 1986.

CHAPITRE V

LES GRANDS ETABLISSEMENTS

A. CREDITS DE L'ENVELOPPE RECHERCHE

L'ensemble des grands établissements (à l'exception du Muséum, pour lequel la procédure est en cours) a conclu des contrats quadriennaux de développement de la recherche avec la Direction de la Recherche.

L'évolution des crédits dont ils bénéficient (hors constructions) marque une augmentation à un rythme soutenu :

	1982		1983		1984		1985		1986	
	AP	DO+AP								
Muséum		7,52	8,50	11,24	11,25	14,11	13,17	15,73	16,12	18,59
Collège de France	12,60	16,54	14,35	18,90	16,87	21,59	19,39	24,44	20,65	25,20
Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales	4,10	11,36	4,66	10,10	5,49	11,70	6,17	12,61	8,91	15,38
Ecole Pratique des Hautes Etudes(1)	2,26	3,70	2,84	4,04	3,30	4,57	3,68	5,01	3,64	4,69
Observatoire	11,85	12,04	13,23	13,74	15,00	15,53	16,71	17,16	17,87	18,32
Institut des Hautes Etudes Scientifiques	7,11	7,11	8,87	8,87	9,74	9,74	10,33	10,33	11,28	11,28
Conservatoire national des Arts et Métiers	4,14	7,47	4,33	6,76	5,07	6,03	5,33	6,33	6,34	6,34

(1) Pour obtenir une série comparable, il faudrait ajouter à ces chiffres 0,4 en A.P. et 0,6 en D.O. + A.P., crédits correspondants à ceux des anciennes 1ère et 2ème sections, supprimées par la récente réforme statutaire. Ces sommes ont été, en 1986, gérées sous forme d'une action spécifique par l'Ecole Normale supérieure.

Il y a lieu d'observer, pour compléter ce tableau, que deux institutions sont désormais classées dans la catégorie juridique des grands établissements : l'Ecole centrale de Paris et l'Institut national des Langues et Civilisations orientales. Les dotations en crédits de recherche affectées à ces deux établissements en 1986 sont les suivantes, en dépenses ordinaires et autorisations de programme : Ecole centrale de Paris : 6,49 MF ; Institut national des Langues et Civilisations orientales : 0,72 MF.

Pour 1987, compte tenu de la reconduction du budget de la recherche universitaire sur les titres III et VI, les crédits reçus par ces établissements devraient être du même ordre que ceux de 1986.

Enfin, s'agissant de la réforme de certains des grands établissements, dont les statuts étaient anciens ou inadaptés, plusieurs décrets en Conseil d'Etat sont intervenus en application de la loi du 26 janvier 1984. Ont été ainsi réaménagés le Muséum National d'Histoire Naturelle, l'Observatoire de Paris, l'Ecole Pratique des Hautes Etudes et à l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales.

B. CREDITS HORS RECHERCHE

CREDITS DELEGUES SUR LE CHAPITRE 36.11

ETABLISSEMENTS	1982	1983	1984	1985	1986
Muséum National d'Histoire Naturelle	6 651	427 431	1 131 938	907 492	1 820 100
Collège de France	13 434	15 002	21 874	54 385	8 770
Ecoles Pratiques des Hautes Etudes	196 209	219 288	185 889	191 713	138 121
Conservatoire national des Arts et Métiers	33 929 830	35 386 481	37 463 702	37 930 182	

C. OBSERVATIONS

Votre Commission a toujours veillé à ce que les subventions accordées aux grands établissements soient en rapport avec le prestige et la qualité des activités conduites en leur sein.

Il doit être observé que le ministère paraît accorder dorénavant un plus grand intérêt à la sauvegarde du patrimoine immobilier de ces établissements, trop longtemps négligé par le passé, ce contre quoi votre commission s'était élevée à diverses reprises.

Ainsi, la rénovation des bâtiments du Muséum d'Histoire naturelle sera-t-elle engagée en 1987 : 50 millions de francs ont été prévus à cette fin dans le projet de budget pour 1987.

Par ailleurs, votre Commission a jugé que la situation du Conservatoire national des Arts et Métiers exigerait une intervention rapide afin d'éviter notamment une dégradation irrémédiable des expositions du Musée. Elle a ainsi adopté un amendement sur les crédits de la Recherche réduisant à hauteur de 5 millions de francs la subvention de fonctionnement allouée à la Cité des Sciences et de l'Industrie de La Vilette pour que le Gouvernement consacre cette somme à l'entretien du Conservatoire national des Arts et Métiers.

ANNEXE**LES ORIENTATIONS
DU MINISTÈRE DE LA RECHERCHE
ET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
EN MATIÈRE D'ACTION INTERNATIONALE**

Votre rapporteur publie ci-dessus une réponse du Ministre à une question sur les orientations en matière d'action internationale.

Les établissements d'enseignement supérieur relevant du ministère de l'éducation nationale mènent, dans le cadre de leur autonomie, des actions de coopération avec des institutions étrangères ou internationales. Le ministère poursuit depuis plusieurs années une politique visant à encourager ces relations et à leur donner plus d'efficacité et de cohérence. Ses actions les plus significatives peuvent être classées sous les trois rubriques suivantes :

1) Relations avec les pays industrialisés

En ce domaine, l'action relève essentiellement de l'initiative des établissements d'enseignement supérieur.

Pour donner plus d'efficacité à un ensemble d'activités dispersées, un effort de concertation et d'information a été entrepris en liaison avec le ministère des affaires étrangères.

Il s'agit de définir quelques grands objectifs correspondant aux priorités définies sur le plan national et d'apporter de préférence une aide aux établissements s'engageant dans des actions considérées comme prioritaires. Les moyens mis en oeuvre sont destinés à soutenir essentiellement les échanges d'enseignants, les actions de recherche commune et la mobilité des étudiants (individuelle ou de préférence liée à un accord inter-universitaire prévoyant une période de formation dans les deux pays selon la formule du « cursus intégré »). En raison de leur autonomie, les universités gardent bien entendu la possibilité de nouer les relations qui leur paraissent utiles avec les établissements d'enseignement supérieur des autres pays. Il est important cependant qu'elles connaissent à l'avance les secteurs géographiques et thématiques considérés comme prioritaires par les départements ministériels.

A la suite de réflexions engagées sur les relations universitaires avec les pays hautement développés, des progrès notables ont été réalisés avec les Etats-Unis et les pays membres de la Communauté européenne. La Commission franco-américaine d'échanges universitaires, en liaison avec notre ministère et le ministère des Affaires étrangères, diversifie ses formes d'action et s'engage dans des programmes de recherche communs pour lesquels des appels d'offre ont été lancés. Elle favorise aussi des voyages d'études de jeunes scientifiques en France et aux Etats-Unis. Deux programmes destinés à faciliter les échanges inter-universitaires d'étudiants de tous niveaux avec des universités américaines bénéficient d'un soutien financier du ministère. Il s'agit d'un programme américain, l'International Student Exchange Programm (I.S.E.P.) auquel participe une quinzaine d'établissements français, et d'une entente entre des universités parisiennes, la Mission Inter-universitaire de Coordination des Echanges franco-américains (M.I.C.E.F.A.). Les deux systèmes fonctionnent sur une base de réciprocité et permettent notamment d'obtenir une égalisation partielle ou totale des coûts (droits d'inscription, frais de séjour.

Par ailleurs, nombre d'établissements français s'orientent vers la mise en place de cursus intégrés ou participent à des programmes communs d'études avec des établissements de pays membre de la Communauté européenne. Ils reçoivent à ce titre une aide financière du ministère. Ce dernier va participer au lancement du programme d'action communautaire d'éducation et de formation dans le domaine des technologies appelé COMETT, conçu pour donner une dimension européenne à la coopération université-industrie.

Diverses formules favorisant l'organisation de cursus intégrés, de programmes transfrontaliers, de D.E.A. (Diplôme d'études approfondies) ou de doctorats communs dans un cadre européen, sont expérimentées par les universités parfois en coopération avec le Centre National de la Recherche Scientifique (actions de type prioritaire Europe) ou avec l'aide du Conseil de l'Europe.

Des projets pilotes permettant des montages de moyens avec le ministère des Affaires étrangères ont été mis en place en 1984. Ils visent à favoriser la réalisation d'échanges d'étudiants, d'enseignants, de chercheurs entre deux établissements ayant conclu un accord de coopération sur une base de réciprocité. Ces projets bénéficient d'une convergence de moyens (bourses, postes de professeurs associés, crédits de soutien aux actions de coopération internationale) provenant des établissements eux-mêmes et des différents services du ministère des Affaires étrangères.

2) Relations avec les pays en voie de développement

La politique actuelle de coopération, qui a été définie en plein accord avec les ministères des Affaires étrangères et de la Coopération, tend à la fois :

- à mettre progressivement un terme à une coopération de substitution et individuelle qui a trouvé ses limites;
- à susciter la candidature d'enseignants titulaires à des emplois en coopération afin d'éviter à l'avenir le recours à l'auxiliariat;
- à permettre la titularisation des coopérants non titulaires susceptibles d'être recrutés par un établissement d'enseignement français;
- à construire une coopération inter-établissements, sur programmes, visant à impliquer les établissements d'enseignement supérieur français dans une perspective générale d'aide au développement.

C'est dans cet esprit qu'ont été successivement créés avec le Brésil, le Maroc, l'Algérie, la Côte-d'Ivoire et l'Argentine, des comités mixtes inter-universitaires chargés d'assurer la prospective ainsi que l'évaluation et le suivi des actions de coopération. Ces comités sont constitués selon un mode paritaire sous la co-présidence des coordonnateurs désignés par chacun des deux pays. Du côté français, ils comprennent des représentants des universités, des grandes écoles et des administrations concernées.

Institués ou avalisés par les commissions mixtes de coopération culturelle, scientifique et technique, ils ont un caractère consultatif et se réunissent une fois par an, alternativement en France et à l'étranger, afin d'examiner, sur la base de rapports d'experts du ministère de l'Education nationale, les projets d'actions proposés conjointement par des établissements ou pouvant faire l'objet d'un appel d'offre.

Ces actions, qui ne se situent pas obligatoirement dans le cadre d'un accord inter-universitaire, doivent être décrites avec précision pour ce qui concerne l'objectif, la durée ainsi que les moyens et correspondre aux priorités de développement du partenaire ou mieux encore présenter un intérêt mutuel. Elles sont classées par le comité dans un ordre préférentiel établi selon des critères scientifiques et de faisabilité avant d'être soumises aux administrations de tutelle qui en assurent le financement.

Ce mode de coopération avec les pays en développement, fondé sur une politique de formation rendue indispensable par l'explosion démographique, et se conformant aux intérêts socio-économiques de nos

partenaires, permet, sans sous-estimer la valeur des relations personnelles qui constituent le fondement des accords inter-universitaires, de favoriser le passage progressif d'une coopération de type individuel à une coopération s'appuyant sur des accords-programmes pluriannuels entre établissements, laboratoires ou unités de formation et de recherche.

Ainsi, le ministère de l'éducation nationale renforce-t-il de plus en plus le mode de coopération bilatéral qui permet de mieux engager la responsabilité des intervenants, en oeuvrant dans un cadre contractuel. L'accent est particulièrement mis pour le développement de l'espace de francophonie au sud du Sahara et dans l'Océan indien. Il s'agit de permettre le dialogue privilégié avec nos partenaires francophones et de faire en sorte que la langue française soit non seulement l'instrument de communication mais également celui du développement par la formation, la recherche, et les échanges d'information scientifique et technique.

D'une manière plus générale, la formation dans les universités françaises, de 103 300 étudiants, originaires des pays en développement (sur un nombre total de 133 800 en 1984-1985) représente également une action importante de coopération, réalisée en France. L'amélioration des conditions d'accueil, d'orientation et de suivi de ces étudiants est d'ailleurs un objectif affirmé du ministère. Dans ce but, une Commission de coordination pour l'orientation des boursiers étrangers de 3ème cycle en formation en France a été instituée auprès des ministères des affaires étrangères, de la coopération et de l'éducation nationale, par arrêté interministériel en date du 7 février 1986.

Le ministère de l'éducation nationale contribue, par ailleurs, à l'aide de nombreuses missions d'inspecteurs et d'experts au développement des systèmes éducatifs primaires et secondaires des pays partenaires. D'importants projets de coopération dans le domaine de l'informatique (gestion et enseignement) sont actuellement à l'étude.

Il participe enfin aux travaux de la Commission coopération et développement instituée en 1983 et favorise dans ses établissements le dialogue interculturel, l'éducation au développement et l'apprentissage des droits de l'homme.

3) Ingénierie éducative internationale

- Accueil de stagiaires et d'étudiants étrangers en formation spécifique en France

Le ministère poursuivra en 1987 ses actions dans ce domaine. En particulier :

- 700 étudiants et élèves professeurs marocains seront préparés aux carrières de l'enseignement dans les disciplines du français, des mathématiques et de l'enseignement technique.

- plusieurs dizaines de professeurs marocains et béninois seront formés aux fonctions d'inspecteurs des disciplines du second degré.

- plusieurs autres opérations concernent l'Irak, la Syrie, l'Egypte, la Malaisie, l'Indonésie, la Chine, le Brésil dans des formations et établissements de niveaux différents et dans des disciplines diverses.

● Promotion des modèles pédagogiques et de l'appareil de formation français à l'étranger

Elle sera poursuivie en relation notamment avec le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération, ainsi qu'avec les principaux ministères techniques des pays intéressés. A ce titre, le ministère de l'éducation nationale coopère actuellement notamment avec l'Espagne, l'Algérie, le Maroc, le Bénin, Madagascar, la Chine et l'Indonésie.

A cet égard, l'effort de promotion des expériences françaises en matière d'applications pédagogiques de l'informatique sera poursuivi, en relation avec les institutions publiques et privées qui relaient et complètent l'action du ministère en matière d'exportation de savoir faire éducatif et des produits industriels correspondants.

Les crédits concernant les actions de coopération internationales assurées par les établissements s'élèvent à :

	1986	1987
Chapitre 36.11		
Fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur : soutien aux actions de coopération internationale avec les pays industrialisés et les pays en voie de développement	13 028 422	F (1)
Chapitre 43.11		
Associations, congrès, colloques	3 934 387	3 147 677
dont congrès, colloques	1 178 387	942 710

(1) à fixer après accord avec la Direction générale des enseignements supérieurs et de la recherche.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Les contraintes de la gestion passée

Pour composer son budget, le ministère a dû tenir compte de deux contraintes importantes, résultant d'erreurs ou de mauvaises gestions fréquemment dénoncées par la Commission des Finances :

a) L'insuffisance, constatée depuis plusieurs années, des dotations du chapitre 43.71 destinée aux bourses et secours d'études contraint le gouvernement malgré une forte augmentation à opérer un rattrapage plutôt qu'un réel effort de développement de l'aide directe aux étudiants.

b) Les mesures catégorielles décidées en 1984 et 1985, en particulier pour l'application aux personnels du ministère de l'Éducation nationale du statut d'enseignant-chercheur ou du statut de personnels de recherche et de formation, dont l'application ne s'achèvera qu'en 1989, pèsent sur le budget des universités dans le sens d'une rigidité accrue.

2) Vers une rationalisation des dépenses de personnel

La part relative des dépenses de personnels (malgré les contraintes soulignées ci-dessus), pour la première fois depuis de nombreuses années, **diminuera de 2,34 % en 1987**, à mettre en relation avec la poursuite du redéploiement des effectifs.

615 emplois de non-enseignants seront ainsi supprimés en 1987; il peut être rappelé que la Cour des Comptes dans son rapport public de 1985 évaluait à **5.000 les sureffectifs de non-enseignants** pour un coût budgétaire annuel de l'ordre de 450 millions de francs.

3) Un effort significatif en faveur de l'investissement

Hors crédits de l'action recherche, les crédits d'investissement progressent très sensiblement : + 14,8 % en autorisations de programme et 21,2 % en crédits de paiement.

- La priorité a été donnée à la maintenance du patrimoine immobilier dont l'urgence a été souvent soulignée par la Commission des Finances du Sénat (215 millions de francs en autorisations de programme en 1987 contre 200 millions de francs en 1986).

- Un important effort de couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement est engagé.

Ceux-ci progressent de 41,3 % sur le chapitre 56.10 « Enseignements supérieurs » et 107,6 % sur le chapitre 56.12 « Enseignements supérieurs - Recherche ».

Cette revalorisation des crédits de paiement tient compte des observations répétées de la Commission des Finances et devrait permettre de résoudre les difficultés de gestion des chapitres de dépenses en capital.

4) La recherche universitaire prioritaire

- Les crédits pour la recherche universitaire (Dépenses ordinaires et crédits de paiement) progressent de 6,3 %, soit **un taux double de celui de l'ensemble du budget de l'enseignement supérieur.**

- Les dépenses d'investissement, non inclus le soutien des programmes, augmentent de 7,9 % en autorisations de programme et 31,55 % en crédits de paiement, afin de poursuivre le renouvellement du matériel scientifique et d'engager le processus d'apurement des autorisations de programme des budgets antérieurs non utilisées en raison de l'insuffisance de couverture en crédits de paiement, en particulier pour les matériels informatiques et scientifiques.

- Il est à regretter que la présentation de ce budget **enfreigne à nouveau les règles de l'orthodoxie budgétaire** : en effet les dépenses de soutien de programmes, qui sont en fait des dépenses de fonctionnement, continuent d'apparaître en dépenses d'investissement.

5) Des orientations budgétaires contrastées

a) Les crédits d'action sociale progressent globalement de 10,3 %.

- les crédits de bourses bénéficient d'une forte progression de 18,5 % par rapport à la loi de finances initiale; cependant, cette augmentation comprend d'une part un relèvement du niveau des bourses de 2 % (soit le taux de l'inflation) et d'autre part un accroissement sensible des effectifs boursiers. Elle ne répond donc que partiellement à l'observation émise l'année dernière d'une nécessaire réforme de l'aide boursière en faveur des étudiants.

- les crédits affectés aux oeuvres universitaires, soit 705 millions de francs, diminuent globalement de 3,8 %.

b) Les crédits pour le fonctionnement matériel des bibliothèques progressent de 3,9 % grâce à une mesure nouvelle de 9 millions de francs, sans que cette évolution apparaisse de nature à corriger les difficultés financières rencontrées dans ce secteur.

c) Si la progression des crédits de fonctionnement des universités est limitée à 1 %, les moyens de ces établissements seront abondés par le relèvement des droits d'inscription à 450 francs. Ceci se traduit par une majoration des ressources des universités à hauteur de 80 millions de francs à comparer à la progression de 25,25 millions de francs des subventions de fonctionnement matériel allouées par l'Etat. Ainsi s'accroît le désengagement de l'Etat dans le financement des universités.

d) Les crédits d'heures complémentaires connaissent une forte progression (+ 9,3 %) alors que la Cour des Comptes a déjà évoqué la difficulté de la définition des obligations de service et les abus constatés dans la gestion de ces dotations.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 1986, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits pour 1987 de l'enseignement universitaire, sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial.

M. Jacques Descours Desacres a tout d'abord souligné la progression de 3 % des crédits inscrits au projet de budget au titre de l'enseignement supérieur. Les dépenses ordinaires sont en augmentation de 2,3 % et les dépenses en capital de 11,5 % en crédits de paiement et de 6,1 % en autorisations de programme.

Ce projet de budget tente de concilier l'évolution rapide des effectifs avec la contrainte d'une meilleure utilisation des moyens affectés aux établissements universitaires.

En matière de dépenses ordinaires, le rapporteur spécial a indiqué que le projet de budget proposait la suppression de 96 emplois budgétaires, solde de 594 créations et 690 suppressions. Sont notamment créés 582 emplois d'enseignants alors qu'inversement, 615 emplois de non-enseignants sont supprimés. Le rapporteur spécial a rappelé à cet égard que la Cour des Comptes, dans son rapport public de 1985, évaluait à 5.000 les sureffectifs de non-enseignants. Par ailleurs, la part consacrée aux dépenses de personnel, pour la première fois depuis de nombreuses années, diminuera de 1,65 point en 1987, à mettre en relation avec la poursuite du redéploiement des effectifs.

Par ailleurs, l'Etat respecte ses engagements à l'égard des personnels. Les mesures catégorielles décidées en 1984 et 1985, en particulier pour l'application aux personnels de l'Education nationale du statut d'enseignant-chercheur et du statut de personnel de recherche et de formation dont l'application ne s'achèvera qu'en 1989, font l'objet d'une mesure nouvelle de 81,15 millions de francs. Le rapporteur spécial a cependant indiqué que ces mesures pèsent sur le budget des universités dans le sens d'une rigidité accrue.

Un effort significatif est en outre proposé en faveur de l'investissement : hors crédits des actions recherche, les crédits d'investissement progressent de 14,8 % en autorisations de programme et de 21,2 % en crédits de paiement. Le rapporteur spécial a ainsi tenu à souligner qu'un important effort était réalisé en matière de maintenance et pour la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement.

La recherche universitaire fait l'objet d'un traitement privilégié puisque ses crédits progressent de 6,3 %, soit un taux double de celui de l'ensemble du budget de l'enseignement supérieur.

M. Jacques Descours Desacres a enfin insisté sur la progression très sensible des crédits de bourse (+ 18,5 %) qui permettra d'accompagner l'accroissement des effectifs boursiers et de relever le niveau des bourses de 2 %. Il a également formulé le souhait que le système des prêts d'honneur soit mieux pris en compte dans les dotations budgétaires.

Il a regretté que les crédits d'heures complémentaires connaissent une forte progression (+ 9,3 %) alors que la Cour des Comptes a déjà évoqué la difficulté de la définition des obligations de services et les abus constatés dans la gestion de ces dotations.

Le rapporteur spécial a enfin formulé deux observations pour demander qu'à l'avenir le Gouvernement fasse précéder l'évolution des crédits contenus dans les fascicules budgétaires d'un exposé des motifs décrivant les principales orientations de sa politique et pour que la déduction fiscale dans la limite de 3/1000 du chiffre d'affaires accordée aux entreprises effectuant des dons à des fondations soit étendue pour les dons effectués au profit des universités.

M. Pierre Brantus, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, a estimé que ce projet de budget traduisait clairement la priorité reconnue en faveur des universités et souligné la revalorisation significative des crédits de bourse.

M. Robert Vizet s'est inquiété de la réduction importante d'emplois de personnels administratifs et a noté la contradiction entre la progression des crédits de bourse et la diminution des subventions aux oeuvres universitaires.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a évoqué l'intérêt de la mesure de déduction fiscale qui pourrait être accordée aux entreprises effectuant des dons aux universités.

Après les réponses du rapporteur spécial aux divers intervenants, la commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter les crédits pour 1987 de l'enseignement universitaire.

Réunie le 4 novembre 1986 sous la présidence de M. Christian PONCELET, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement universitaire pour 1987 sur le rapport de M. Jacques DESCOURS DESACRES, rapporteur spécial.

Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat d'adopter ces crédits.