

N° 96

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1982-1983

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 1982.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1), sur le projet
de loi de finances pour 1983, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE
NATIONALE.

TOME VI

ENSEIGNEMENTS SUPÉRIEURS

Par M. Jean SAUVAGE,

Sénateur.

(1) Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Michel Miroudot, Adrien Gouteyron, Jean Sauvage, Jacques Habert, vice-présidents ; Mme Brigitte Gros, MM. James Marson, Jacques Carat, Paul Séramy, secrétaire ; M. Gilbert Baumet, Mme Danièle Bidard, MM. René Billères, Jean-Pierre Blanc, Marc Bouff, Adolphe Chauvin, Lucien Delmas, Charles Durand, Raymond Espagnac, Jules Faigt, Claude Fuzier, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Yves Le Cozarnet, Jean-François Le Grand, Maurice Lombard, Mme Hélène Luc, MM. Sylvain Maillols, Kléber Malécot, Hubert Martin, Michel Maurice-Bokanowski, Roger Moreau, Dominique Pado, Scafo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roland Ruet, François Schleiter, Guy Schmaus, Abel Seuzpé, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, René Tinant, Edmond Valcia, Pierre Vallon, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1083 et annexes, 1165 (annexe 17), 1166 (tome XIV) et
ln-S° 260.

Séna. : 94 et 95 (annexe 13) (1982-1983).

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
Echec au contrôle parlementaire	4
I. — Une progression modérée de l'ensemble des crédits	7
A. — Analyse générale des crédits	7
B. — Les crédits de fonctionnement	8
C. — Les crédits d'équipement	9
D. — Les crédits de recherche	12
II. — Des sous-évaluations porteuses de déséquilibres	15
A. — Les crédits d'action sociale	15
B. — Les crédits alloués à l'enseignement privé	16
C. — Les heures complémentaires	18
D. — La modernisation des bibliothèques universitaires	19
III. — Une politique hésitante	23
A. — Une nouvelle réforme du troisième cycle des études médicales et pharmaceutiques	23
B. — La modification des conditions d'accès des étudiants étrangers aux universités françaises	24
C. — Les personnels non titulaires rémunérés par les établissements d'enseignement supérieur	27
Audition du Ministre	31
Examen en Commission	35
Conclusions	39
Annexe n° 1 : Projet de budget pour 1983 - Effectifs des personnels par chapitre budgétaire	41
Annexe n° 2 : Les observations de la Cour des comptes dans son rapport pour 1982, sur les difficultés d'application de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur	42

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre Rapporteur exprimait l'an passé des réserves sur l'opportunité du regroupement au sein d'un ministère unique des enseignements supérieurs et de l'enseignement secondaire et primaire.

L'analyse des crédits affectés à l'enseignement universitaire en 1983 ne fait que confirmer ses craintes. Ainsi, les priorités évoquées par le ministère de l'Education nationale ont peut-être guidé son action pour l'enseignement scolaire mais sont étrangères aux enseignements supérieurs. A y bien regarder, que reste-t-il de la priorité à l'emploi dans l'enseignement universitaire ? Que retrouve-t-on de la priorité à l'investissement (constructions) dans l'enseignement supérieur alors que l'essentiel de l'effort va aux lycées d'enseignement professionnel (L.E.P.) ?

La rattachement du C.N.R.S. au ministère de la Recherche et de la Technologie laissait présager un relatif abandon de la recherche universitaire. Il n'est que de se reporter à l'arrêté d'annulation du ministre du Budget pris au mois d'octobre pour constater que les augmentations de crédits votées en 1982 pour la recherche universitaire ont fondu comme neige au soleil.

Le budget de l'Education nationale pour 1983 augmente en apparence de 13,72 % par rapport au budget de 1982 mais de 15,02 %, en fait, si l'on tient compte des changements de structure intervenus à l'intérieur du budget (formation professionnelle, logement des instituteurs).

A l'intérieur de celui-ci, le budget de l'enseignement universitaire augmente de 15,4 %.

ÉCHEC AU CONTROLE PARLEMENTAIRE

Les annulations de crédit intervenant en cours d'année remettent en cause, a posteriori, le vote de la loi de finances par le Parlement, tandis que des évaluations par trop optimistes rendent illusoire le contrôle a priori du budget de l'Etat par les Assemblées.

1. Des prévisions irréalistes.

Les crédits de l'enseignement universitaire pour 1983 renferment plus d'une évaluation irréaliste. Votre Rapporteur se contentera d'évoquer brièvement les principales :

- les crédits de fonctionnement (+ 4,2 %) ;
- les heures complémentaires (— 16 millions de francs) ;
- les crédits de l'aide directe aux étudiants.

La sous-évaluation de ces trois postes amènera inéluctablement des difficultés en cours d'année dans les universités.

2. Des annulations inopportunes.

L'arrêté d'annulation du ministre du Budget en date du 19 octobre 1982 :

174.725.000 F d'autorisations de programme et de crédits de paiement ont été annulés.

Pour s'en tenir à deux exemples, cela revient, pour l'équipement de l'enseignement supérieur (chapitre 56-10) et de la recherche (chapitre 56-12), à diminuer de plus de 85 % les crédits votés par le Parlement pour le budget de 1982. La représentation nationale ne peut que constater ce fait, alors qu'elle n'a jamais été informée ni de l'éventualité de cette régulation, ni des chapitres et des actions touchés par celle-ci.

**LA PROGRESSION RÉELLE DES AUTORISATIONS DE PROGRAMME EN 1982
APRÈS L'ANNULATION DE CREDITS DU 18 OCTOBRE**

(En millions de francs.)

	Budget 1981	Budget 1982	Progression apparente en pourcentage	Annulation	Progression réelle en pourcentage
<i>Equipement.</i>					
Chap. 56-10. — Enseignement supérieur	225,854	328,200	+ 45,3	89,250	+ 5,8
Chap. 56-11. — Achat de matériel informatique	34,756	74,000	+ 112,9	18,500	+ 59,7
Chap. 56-12. — Recherche	31,000	43,700	+ 40,9	10,925	+ 5,7
<i>Subventions.</i>					
Chap. 70. — Equipement universitaire, médical, social, culturel	71,990	119,200	+ 65,6	29,800	+ 24,2
Chap. 66-71. — Recherche universitaire	505,700	641,500	+ 26,8	26,250	+ 21,6
Total	869,300	1.206,600	+ 38,8	174,725	+ 18,7

3. Des omissions inadmissibles.

La non-parution des textes d'application des lois :

Votre Rapporteur a interrogé M. Alain Savary lors de son audition devant votre Commission sur la non-parution du décret prévu à l'article 8 de la loi n° 81-995 du 9 novembre 1981, relatif à la présence de personnalités extérieures dans les conseils d'U.E.R.

Le vague de la réponse obtenue ne laisse pas d'inquiéter.

I. — UNE PROGRESSION MODÉRÉE DE L'ENSEMBLE DES CRÉDITS

A. — ANALYSE GÉNÉRALE DES CRÉDITS

Les crédits de paiement affectés pour 1983 aux enseignements supérieurs s'élèvent à 17.555 millions de francs.

Le budget voté de 1982 était de 15.217 millions de francs pour les universités.

La progression des crédits se monte à 15,36 %. Les dépenses ordinaires augmentent de 14,3 % (15,7 % en 1982) et les dépenses en capital de 24,4 % en autorisations de programme, mais de 38,6 % en crédits de paiement. En 1982, ces progressions étaient de 52,8 % en autorisations de programme et de 19 % en crédits de paiement.

Les dépenses en capital pour le soutien des programmes de recherche croissent de 18 %. Elles passent en effet de 536,5 millions de francs à 633,2 millions de francs.

La ventilation des crédits de l'ensemble du budget « enseignements supérieurs » par secteur d'affectation est la suivante :

	Millions de francs	Pourcentage	Rappel pourcentage 1982
Titre III :			
— Crédits de personnel	12.720,9	72,46	86,68
— Autres crédits de fonctionnement.	1.486,5	8,47	4,75
Titre IV :			
— Crédits d'intervention	1.904,2	10,85	5,29
Titres V et VI :			
— Crédits d'investissement	(1) 1.443,9	8,22	3,28
Total	17.555,5	100	100

(1) Dont 633,2 millions de francs pour le soutien des programmes de recherche (fonctionnement).

B. — LES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT

La dotation supplémentaire pour le fonctionnement matériel des établissements est de 66,5 millions de francs, soit 4,2 % d'augmentation. Elle sera consacrée au fonctionnement général des bibliothèques universitaires, à l'accompagnement du développement des filières professionnelles, notamment de la filière électronique ainsi que des activités de recherche, et aux besoins résultant de l'augmentation des effectifs d'étudiants et des nouvelles habilitations. Par ailleurs, une économie de 9,3 millions de francs est envisagée, dont 8,1 millions de francs devraient découler des travaux réalisés pour économiser les consommations d'énergie.

Un crédit complémentaire de 6,5 millions de francs est prévu pour le crédit-bail informatique, portant la dotation à 15 millions de francs.

La sous-évaluation des crédits de fonctionnement.

Les crédits de fonctionnement pour 1983 s'élèvent à plus de 1.486 millions de francs (crédits de personnel non compris), soit *une augmentation de 4,2 % par rapport à 1982, c'est-à-dire une diminution très prononcée de ces crédits alors même que le nombre des étudiants s'accroîtra de près de 5 %, selon le ministre de l'Éducation nationale.*

Il est clair que ni l'augmentation des droits d'inscription, portés de 95 F à 150 F (1) et produisant environ 46 millions de francs, ni les économies d'énergie ne peuvent justifier une telle réduction des crédits de fonctionnement.

Il est aisé de prévoir que les universités connaîtront, en 1983, d'importantes difficultés causées par l'évaluation irréaliste de leurs besoins.

Les créations et transformations d'emplois.

Le nombre des emplois budgétaires est de 96.546. Le projet de budget prévoit la création de 954 emplois (recherche non comprise) contre 2.600 en 1982.

(1) Rappelons que la Commission Fréville (rapport au Premier ministre de la Commission d'étude de la réforme du financement des universités - 1981) avait préconisé de porter ces droits à 250 F par an. Par ailleurs, M. Laurent Schwartz, dans sa contribution à la Commission du bilan, estime qu'il serait justifié de se diriger, en un temps raisonnable, vers un coût de 1.000 F ou 2.000 F par an.

Les mesures nouvelles relatives aux personnels, non compris la recherche, s'élèvent à 389 millions de francs.

Pour le Gouvernement, les mesures nouvelles s'inscrivent dans la politique de priorité à l'emploi par la création d'emplois publics (pour des recrutements nouveaux et pour la stabilisation de vacataires), la consolidation et le développement des filières professionnelles et l'accroissement des investissements.

Parmi celles-ci, il convient de distinguer les créations d'emplois budgétaires destinés à développer le potentiel existant (707, dont 607 d'enseignants et 100 de non-enseignants) des emplois résultant de la politique de résorption de l'auxiliarat (239 créations d'emplois dont 200 d'enseignants et 1.820 titularisations d'agents auxiliaires).

Il est à noter qu'aucun emploi d'assistant n'a été créé. Par ailleurs, environ 1.300 emplois ont été transformés.

Une partie du financement des emplois créés sera fournie par une diminution des crédits d'heures complémentaires.

C. — LES CRÉDITS D'ÉQUIPEMENT

En autorisations de programme, les crédits d'investissement immobiliers pour 1982 et 1983 sont décrits ci-dessous :

Chapitre	Budget 1982	Reports 1981	Annulations de crédits (arrêté du 18 octobre 1982)	Total	1983
Enseignement supérieur (56-10)	328.200.000	(2) 49.663.779	89.250.000	288.613.779	390.000.000
Recherche (56-12)	43.700.000	(3) 13.991.261	10.925.000	46.766.261	52.000.000
Œuvres universitaires (56-70) (1)	(1) 800.000	324.216	»	1.124.216	200.000
Total	372.700.000	63.979.256	100.175.000	356.504.256	442.200.000

(1) Les crédits de construction pour les œuvres universitaires sont depuis 1981 inscrits au chapitre 56-10 et ceux de maintenance au chapitre 46-11. Ne figurent plus au chapitre 56-70 que des crédits permettant d'achever des opérations antérieurement engagées.

(2) Dont 28.746.000 F de crédits réservés ; 15.500.000 F ouverts par la loi de finances rectificative pour 1981 n° 81-1179 du 31 décembre 1981 ; 3.100.000 F provenant d'un virement de crédits opéré par décret n° 81-1107 du 13 décembre 1981 ; 2.317.779 F constituant le montant réel des crédits inutilisés.

(3) Dont 1.942.000 F de crédits réservés.

Les locaux mis en service en 1982 ont été les suivants :

Académie d'Amiens :

Université d'Amiens.

U.E.R. de médecine.

Locaux intégrés dans le nouvel hôpital sud : 504 m².

Académie de Besançon :

Université de Besançon.

U.E.R. des sciences médicales et pharmaceutiques.

Locaux intégrés dans l'hôpital de Châteaufarine : 2.576 m².

Académie de Clermont-Ferrand :

Université de Clermont-Ferrand II.

U.E.R. de technologie. Hall de génie civil : 802 m².

Académie de la Corse :

C.R.O.U.S. de Corse.

Aménagement de chambres d'étudiants dans la caserne Grossetti à Corte : 105 lits.

Académie de Lille :

Université de Lille II.

U.E.R. de médecine. Locaux intégrés dans l'hôpital neurologique : 903 m².

Académie de Montpellier :

Université de Montpellier I.

U.E.R. de médecine. Locaux intégrés dans l'hôpital Lapeyronie : 2.232 m².

Université de Montpellier II.

Centre national d'informatique appliquée : 4.355 m².

Académie de Nancy-Metz :

Université de Nancy I.

U.E.R. de médecine. Locaux intégrés dans l'hôpital d'enfants : 336 m².

Académie de Nice :

Université de Paris VI.

Laboratoire de biologie marine à la station de Villefranche-sur-Mer : 485 m² (les surfaces destinées aux activités de recherche universitaire représentent le tiers de la superficie totale du bâtiment utilisé également par le C.E.A.).

Académie de Paris :

Muséum national d'histoire naturelle.

Construction d'une zoothèque souterraine : 7.102 m².

Les projets pour 1983 porteront sur les locaux ci-dessous :

1. — Implantation à Lyon d'une Ecole normale supérieure scientifique. La mise en compétition des quatre équipes des concepteurs sélectionnées a eu lieu en 1982.

2. — Poursuite de la reconstruction de l'Ecole nationale supérieure d'agronomie et des industries alimentaires de l'I.N.P. de Lorraine (deuxième phase financière).

— Relogement des U.E.R. de Langues des Universités Paris III et IV et de la Bibliothèque implantées au Grand Palais.

3. — I.U.T. du Littoral - Département de génie électrique de Calais - locaux définitifs.

— Institut des sciences de la matière et du rayonnement à Caen.

— Ecole nationale d'ingénieurs de Belfort : achèvement du bâtiment d'enseignement.

— Collège de France : poursuite de la création d'une annexe dans une partie des anciens locaux de l'Ecole polytechnique.

— Construction de locaux définitifs pour les U.E.R. de médecine d'Amiens et Saint-Etienne.

— Poursuite de la construction des bâtiments de l'université de Toulon.

— Poursuite de l'opération d'installation de l'université de Corte.

Au titre des œuvres universitaires sont prévus les financements suivants :

— Extension des résidences universitaires des Antilles : travaux.

— Extension du restaurant universitaire de Valenciennes : travaux.

Seuls les travaux du groupe 1 correspondent à des constructions nouvelles ; le groupe 2 concerne des reconstructions et le groupe 3 des opérations d'extension et d'aménagement.

Nous regrettons que la construction d'un plus grand nombre de nouveaux locaux ne soit pas envisagée en faveur de jeunes universités dont certaines fonctionnent dans des locaux provisoires depuis leur création et qui sont en croissance continue tant en nombre d'étudiants que par les nouveaux postes de professeurs créés.

Au total, les 17.555.499.816 millions de francs affectés aux enseignements supérieurs se répartiront comme suit :

Dépenses ordinaires : 16.111.610.816 F dont 15.489.354.672 F de services votés et 622.256.144 F en mesures nouvelles.

Les dépenses en capital se monteront à 1.443.889.000 F.

D. — LES CRÉDITS DE RECHERCHE

L'enveloppe-recherche bénéficie, pour les universités, de la création de 123 emplois, dont la répartition est la suivante : 6 astronomes ou physiciens, 38 ingénieurs, 40 techniciens, 28 administratifs et 11 agents hors statut.

Au total, 1.047 millions de francs de crédits sont consacrés à la recherche (+ 22 % par rapport à 1982).

55 millions de francs sont prévus pour le *matériel informatique* plus 16,9 millions de francs pour des opérations de *crédit-bail*.

Notre Rapporteur ne peut que rappeler son inquiétude, déjà exprimée l'an passé, au sujet de la coupure opérée entre le C.N.R.S. et la recherche universitaire. Il continue à estimer que des réunions de concertation tenues au niveau de la direction du C.N.R.S. et de la direction de la recherche ne peuvent remplacer la collaboration organique qui existait auparavant.

La poursuite de l'effort budgétaire en faveur de la recherche (crédits d'équipement + 36,7 %) pourrait être considérée avec faveur si le précédent des annulations de crédits ne venait ruiner cette première impression.

Rappelons que la progression annoncée des crédits d'équipement pour la recherche en 1982 était de près de 41 % et qu'elle n'atteint plus, du fait de l'arrêté d'annulation du 18 octobre 1982, que 5,7 %.

Rien ne permet d'exclure de semblables annulations pour 1983 et la déconvenue du Parlement serait à la mesure de ses espoirs déçus.

II. — DES SOUS-ÉVALUATIONS PORTEUSES DE DÉSÉQUILIBRES

A. — LES CRÉDITS D'ACTION SOCIALE

Les aides directes : les bourses.

Les crédits d'action sociale consacrés aux bourses progressent de 18,2 % en passant de 761 à 900 millions de francs.

Votre Rapporteur avait vivement critiqué en 1981 et en 1982 le délaissement dans lequel étaient tenus ces crédits, qui régressaient chaque année en valeur absolue d'environ 7 %.

Rappelons que pour l'année 1981-1982 ce sont 125.853 bourses qui ont été attribuées.

Enfin, les taux des bourses ont été majorés de 12 % à la rentrée 1982-1983.

Les aides indirectes.

Leur part est plus importante que celle des bourses puisqu'elle s'élève à 1.280 millions de francs contre 900 millions de francs pour les bourses.

— Régime de sécurité sociale des étudiants :

Il bénéficie aux étudiants français de moins de vingt-six ans aux seules conditions d'avoir eu un succès universitaire dans les deux années précédentes, de ne pas être ayant droit d'un assuré social et de ne pas être assujetti à un autre régime obligatoire. Les étudiants étrangers dont le pays d'origine a conclu avec la France un accord de réciprocité dépendent également de ce régime.

La cotisation que paient les étudiants étant affectée, pour les neuf dixièmes, à la gestion du régime, le coût des prestations est assuré pour la quasi-totalité par la subvention de l'Etat et les contributions des autres régimes.

La médecine préventive universitaire assure le contrôle sanitaire des étudiants. Seuls ceux de première et deuxième années, ainsi que les étudiants en médecine, y sont astreints obligatoirement, mais tout étudiant régulièrement inscrit peut y recourir. Les ressources de la médecine préventive universitaire sont constituées par les droits que paient les étudiants et la contribution de l'Etat.

— Œuvres universitaires :

La participation de l'Etat au fonctionnement des restaurants et résidences universitaires passe de 570 millions de francs à 641,9 millions de francs, soit une augmentation de 71,9 millions de francs, ce qui correspond à une hausse de 10 % pour les premiers (+ 10,7 % en 1982) et de 11,4 % (+ 21 % en 1982) pour les secondes.

B. — LES CRÉDITS ALLOUÉS A L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ

En 1982, une augmentation de 13,46 % par rapport à 1981 avait été accordée. En 1983, il est envisagé de n'augmenter ces crédits que de 8 %.

Le Ministère commentait en ces termes, en 1981, le rôle de l'enseignement privé, notamment catholique :

« Pendant longtemps, l'enseignement catholique s'est posé, pour des raisons historiques, en situation de concurrence par rapport à l'enseignement supérieur public. »

« Depuis les années 1960-1970, cette situation a considérablement évolué et les instituts catholiques mettent de plus en plus l'accent, quoique à un rythme inégal, sur les sciences religieuses. »

« Dans ces conditions, leur rôle apparaît comme complémentaire de celui des universités. En conséquence, en 1980 des conventions ont été conclues avec cinq établissements (1), qui définissent les conditions de l'aide de l'Etat. »

« Ces conventions, conclues pour trois ans, arrivant à échéance à la fin de l'année 1982, des négociations sont en cours en vue de leur reconduction. »

Ce jugement nuancé avancé par le Ministère confirme le rôle et la place des universités catholiques dans l'enseignement supérieur, qui depuis toujours assument une formation de haut niveau présentant

(1) Il s'agit des Instituts catholiques de Paris, Lille, Lyon, Angers et Toulouse.

un caractère original dans des domaines qui ne sont pas tous assumés par l'Etat. C'est pourquoi nous pouvons regretter que la croissance des crédits alloués à l'enseignement supérieur privé soit loin de progresser au même rythme que les crédits de l'enseignement public (1).

Le tableau ci-dessous montre l'évolution des crédits attribués aux cinq instituts catholiques :

Établissements	1981	1982
Institut catholique de Paris	15.251.600	17.273.400
Institut catholique de Lille	7.227.900	8.060.300
Facultés catholiques de Lyon	5.930.800	6.672.100
Association Saint-Yves à Angers	5.113.600	5.713.400
Institut catholique de Toulouse	2.902.100	3.315.800
Total	36.426.000	41.035.000

Les interventions publiques concernant les établissements d'enseignement supérieur non soumis à la loi d'orientation n'augmentent en 1983 que de 7,6 % par rapport à 1982. Ce pourcentage est à rapprocher de l'hypothèse optimiste de hausse des prix retenue pour 1983, à savoir 8 % et de l'augmentation de 15 % du budget de l'Education nationale.

Cela illustre bien la volonté du Gouvernement de raréfier son soutien à ce type d'enseignement.

(1) Il est vrai que le Ministre inflexiblement sa réponse à la même question en 1982, il commençait par rappeler que : « les contributions de l'Etat à l'enseignement supérieur privé ne correspondent à aucune obligation légale ».

C. — LES HEURES COMPLÉMENTAIRES

Les fonds destinés à leur rémunération ne progressent que faiblement.

Ce ralentissement est dû, d'une part, aux créations d'emplois (16 millions de francs en moins à ce titre) et à l'augmentation des charges de service et, d'autre part, à la revalorisation de leur rémunération.

La brutalité de la réduction de ces crédits va restreindre à l'excès la souplesse de gestion que les heures complémentaires offraient jusqu'alors aux universités. Elle risque de rendre impossible la poursuite de certains enseignements.

Votre Rapporteur redoute les effets négatifs de ces réductions. Déjà, pour l'année universitaire 1982-1983, il a fallu faire face à une insuffisance des crédits destinés aux heures complémentaires.

Ce déficit s'explique par les nouvelles habilitations accordées en 1981 et 1982, par la réforme des études de pharmacie et par l'augmentation sensible du nombre des étudiants.

Il était prévu que la diminution du volume des cours complémentaires serait compensée par les créations d'emplois supplémentaires. Or, le Ministère reconnaît que « le gain en potentiel apporté par ces conditions d'emplois a été absorbé par la charge supplémentaire due au phénomène de reprise de l'accroissement du flux d'entrées dans les universités ».

Le même processus ne peut que se reproduire pour l'année universitaire 1983-1984 où le nombre des étudiants va augmenter d'environ 5 %.

Votre Rapporteur s'oppose donc à une réduction de crédits aussi néfaste.

D. — LA MODERNISATION DES BIBLIOTHÈQUES UNIVERSITAIRES

A la suite du transfert sous la tutelle du ministère de la Culture de la Bibliothèque nationale, le ministère de l'Éducation nationale reste chargé de la seule gestion des personnels de celle-ci. Votre Rapporteur craint que le maintien de ce lien ne soit à lui seul une garantie de bonne coordination entre les initiatives de la Bibliothèque nationale et celles des bibliothèques universitaires.

Ces dernières sont aujourd'hui au nombre de 61.

La progression des crédits de 1982 à 1983 est décrite dans le tableau suivant :

	1982	1983 (prévisions)
<i>Personnel</i>	242.161.045	295.346.493
<i>Fonctionnement de matériel :</i>		
— Frais de déplacement (chap. 34-61)	878.207	1.681.007
— Subventions de fonctionnement (chap. 36-11) :		(art. 34 : documentation)
B.U.	81.942.333	54.992.716
		(art. 39 : infrastructures) (1) 42.200.000
C.A.D.I.S.T.	10.460.000	10.460.000
<i>Renouvellement de matériel</i>	7.000.000	7.000.000
<i>Autres crédits d'équipement (y compris premier équipement en matériel) :</i>		
— Autorisations de programme	11.130.000 (prévision)	12.150.000
<i>Crédits accordés par le Centre national des lettres</i>	8.000.000	non déterminé

(1) Cette somme, destinée à la prise en charge par les universités des frais d'infrastructure liés aux locaux des B.U., provient d'un transfert de l'article 34 à l'article 39 (27,2 millions de francs) et de 15 millions de francs de mesure nouvelles.

La progression des subventions de fonctionnement est de 18,6 % pour les bibliothèques universitaires par rapport à 1982 (contre 26 % en 1982).

En revanche, les subventions de fonctionnement aux centres d'acquisition et de diffusion de l'enseignement scientifique et technique (C.A.D.I.S.T.) ainsi que les crédits de renouvellement de matériel stagnent. Il est vrai que, en 1982, les subventions de fonctionnement aux C.A.D.I.S.T. avaient augmenté de 74 % et les crédits de renouvellement de matériel de 100 %. Mais, *déjà l'an dernier, votre Rapporteur avait noté que les besoins en matériel ne seraient pas comblés par cette augmentation, pourtant exceptionnelle, des crédits.*

Votre Rapporteur notait, l'an passé, que l'augmentation des dépenses annexes liées à l'entretien des locaux a absorbé l'essentiel de l'évolution des crédits durant ces dernières années, compromettant gravement l'extension de la fonction documentaire des bibliothèques.

Désormais, il sera possible de dissocier les charges d'infrastructures de bibliothèques universitaires des crédits à vocation documentaire. Ces fonds seront individualisés à l'article 34 pour la documentation et à l'article 39 pour les infrastructures prises en charge par les universités.

Les crédits de personnel croissent de 14,3 % en passant de 210,5 à 240,9 millions de francs, permettant la création de 25 emplois nouveaux (contre 151 en 1982) répartis comme suit :

- 3 conservateurs,
- 7 sous-bibliothécaires,
- 4 magasiniers,
- 11 contractuels (ingénieurs et techniciens type C.N.R.S.) pour le développement de l'information scientifique et technique.

Le personnel en place en 1982 se répartissait ainsi :

Catégories de personnel	1982
Personnel scientifique (conservateurs)	503
Personnel technique (sous-bibliothécaires)	839
Personnel administratif	642
Personnel de service	1.160
Personnel ouvrier	59
Total du personnel titulaire	3.203
Personnel contractuel	146
Personnel ouvrier rémunéré sur la base du commerce et de l'industrie..	4
Total général	3.353

Pour 1983, la Direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique (D.B.M.I.S.T.), créée en mars 1982, s'assigne deux objectifs prioritaires :

1. *Favoriser la communication entre chercheurs et avec le public :*

Des expériences, utilisant les nouveaux moyens de communication (téléconférence, télécopie) seront tentées. Diverses réponses au problème des publications universitaires sont recherchées : micro-édition électronique, catalogues automatisés, aide à l'édition.

La D.B.M.I.S.T. étudie par ailleurs les moyens de développer la production d'ouvrages de vulgarisation de bon niveau, en particulier de manuels de synthèse permettant de faciliter les approches inter et pluridisciplinaires.

2. *Développer et harmoniser les banques de données universitaires :*

Des conventions de recherche ont été passées, notamment afin d'assurer la participation de laboratoires universitaires aux banques existantes. Des banques de données universitaires ont adhéré au groupement français des producteurs de bases et banques de données.

II. — UNE POLITIQUE HÉSITANTE

A. — UNE NOUVELLE RÉFORME DU TROISIÈME CYCLE DES ÉTUDES MÉDICALES ET PHARMACEUTIQUES : L'ABROGATION DE LA LOI DE 1979

Le 29 septembre 1981, un communiqué de presse publié conjointement par les ministères de l'Éducation nationale et de la Santé indiquait :

« Le régime actuel de l'internat propre à chaque centre hospitalier universitaire et celui des certificats qualifiants d'études spéciales sera maintenu en 1983. [...] De nouveaux textes seront établis en 1982 et des mesures transitoires seront fixées dans ce cadre pour les étudiants qui s'engageront en 1984 et 1985 dans le troisième cycle des études médicales. »

Il illustre la volonté de MM. Ralite et Savary de ne pas appliquer la loi de 1979 dont les dispositions satisfaisaient pourtant pleinement la profession tout comme les étudiants eux-mêmes.

La loi de 1979 apportait des solutions judicieuses tant pour la formation des généralistes que pour la planification des effectifs d'étudiants, ou le contenu du troisième cycle.

Votre Rapporteur s'était interrogé l'an dernier sur l'opportunité de revenir sur ce texte. Les groupes de travail réunis dans chacun des deux ministères intéressés ont fait connaître leurs conclusions (1).

Votre Rapporteur avait mis en garde les ministères de l'Éducation nationale et de la Santé contre toute démagogie dont les conséquences auraient été désastreuses au premier chef pour les étudiants eux-mêmes ; on sait les difficultés rencontrées par de nombreux jeunes médecins au moment de leur installation et toute politique à courte vue consistant à augmenter considérablement les effectifs d'étudiants n'aurait fait que les aggraver ; les conditions d'une bonne formation étant également mises en échec de ce fait.

(1) Rapport Roux au ministère de la Santé. Rapport Sellmann au ministère de l'Éducation nationale.

Comme cela était prévisible, le report de l'application de la loi de 1979 relative aux études médicales et pharmaceutiques annonçait une réforme d'ensemble de celles-ci. Toutefois, même si une réflexion globale a été menée à ce sujet, le Parlement n'a été que très partiellement informé. Ainsi, il lui a été demandé de voter la réforme du troisième cycle des études médicales sans connaître les intentions du Gouvernement sur la refonte pédagogique et les modalités de sélection envisagées pour les deux premiers cycles. Or, l'essentiel des décrets relatifs à ces réformes était déjà arrêté...

Entendu par votre Commission, le 3 novembre dernier, sur le projet de budget pour 1983, M. Alain Savary a simplement indiqué que la sélection interviendrait au cours du premier cycle des études médicales, soit en fin de première année, soit en fin de deuxième année. Quelques jours plus tard, lors du 20^e congrès de l'Association nationale des étudiants en médecine de France (A.N.E.M.F.), les 5 et 6 novembre 1982, un projet de décret relatif à la réforme du système de sélection a pu être discuté. *Pourquoi avoir négligé d'éclairer le Parlement sur les modalités de la sélection envisagées ?* La concertation n'est-elle donc désormais invoquée que pour retarder une réforme ou dessaisir d'une question ceux-là mêmes qui ont pour fonction d'en traiter ?

Dans ces conditions, votre Rapporteur croit pouvoir affirmer que les étudiants en médecine ou en pharmacie, très inquiets des modifications incessantes du régime de leurs études, préfèrent les réformes débattues par le Parlement selon la procédure constitutionnelle à celles qui leur sont « révélées par décret » au hasard d'un congrès.

B. — LA MODIFICATION DES CONDITIONS D'ACCÈS DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS AUX UNIVERSITÉS FRANÇAISES : LE DÉCRET DU 31 DÉCEMBRE 1981

Il convient tout d'abord de rappeler la nécessité de n'admettre à suivre un cursus universitaire en France que ceux des étudiants étrangers aptes à en tirer profit ; d'où la double exigence qui avait été définie par le décret du 31 décembre 1979 :

- connaissance minimale de notre langue, vérifiée par un test ;
- et qualité scientifique des candidats qui devaient apporter la preuve qu'ils avaient accès à l'enseignement supérieur de leur propre pays.

Notre pays n'a pas en effet pour vocation de constituer une filière de substitution pour les étudiants qui n'ont pu accéder aux

universités de leurs pays d'origine, mais souhaite offrir l'accès à des connaissances spécifiques et de haut niveau aux étudiants étrangers désireux de compléter leur formation. Or, l'évolution du nombre de ces étudiants inscrits en France montrait qu'en l'absence de réglementation adaptée, cet objectif n'était pas atteint. Cette évolution est retracée dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PAR CONTINENT D'ORIGINE

Continents	1975-1976	%	1978-1979	%	1979-1980	%	1980-1981	%	1981-1982	%
Europe	16.097	18,8	20.028	18,5	20.579	18,3	20.013	18,1	20.200	17,9
Asie	16.085	18,8	23.393	17,9	20.345	18,1	19.314	17,4	(1) 19.900	17,6
Afrique	38.730	45,3	55.920	51,5	59.253	52,8	60.308	54,4	62.600	55,4
Amérique	9.859	11,5	11.593	10,7	10.926	9,7	10.247	9,3	10.300	9,1
Océanie	151	0,2	162	0,2	153	0,1	176	0,2	(1) »	»
Indéterminés	4.656	5,4	1.375	1,3	973	0,9	711	0,6	»	»
Total étudiants étrangers...	85.578	100	108.471	100	112.229	100	110.763	100	113.000	100
Total étudiants	796.773	»	845.323	»	852.287	»	858.085	»	889.543	»
Pourcentage étudiants étrangers. Total étudiants	10,7	»	12,8	»	13,2	»	12,9	»	12,7	»

(1) Les effectifs Asie et Océanie sont comptabilisés ensemble.

En 1981-1982, environ 113.000 étudiants étrangers ont été accueillis contre 110.763 en 1980-1981. Ce nouvel effectif correspond à une hausse de 2,9 % (essentiellement due à l'augmentation en région parisienne). La baisse de 1,3 % constatée en 1980-1981 n'a donc été qu'un phénomène passager.

Comme le montrent les tableaux ci-dessous, la répartition des étudiants étrangers par cycle évolue. En effet, le nombre des étudiants de premier cycle baisse légèrement, tandis que celui des étudiants venant chercher une formation par la recherche augmente un peu.

En revanche, la répartition des étudiants étrangers par discipline reste stable.

RÉPARTITION DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS PAR CYCLE D'ÉTUDES

(En pourcentage.)

	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Premier cycle	43	39	36
Deuxième cycle	30	30	32
Troisième cycle	27	31	32

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

RÉPARTITION DES ÉTUDIANTS PAR DISCIPLINE

(En pourcentage.)

	1979-1980	1980-1981	1981-1982
Sciences et techniques	24	25	24
Droit et sciences économiques	24	25	25
Santé	14	13	14
Lettres et sciences humaines	38	37	37

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

En passant, de 1970 à 1982, de 5 % à 12,7 % du nombre total des étudiants inscrits, les étudiants étrangers, du fait d'une insuffisante discrimination dans leurs aptitudes et leurs motivations, posaient de réels problèmes pédagogiques à plusieurs universités. Certains de ces jeunes gens se trouvaient de surcroît dans une situation critique, le caractère pénible de leur déracinement s'aggravant du fait de conditions de vie précaires et de difficultés à suivre le cursus dans lequel ils étaient inscrits.

Les nouvelles conditions apportées à leur inscription en 1980 comportaient des imperfections que nous avons d'ailleurs dénoncées, en demandant que les résultats au test de français soient interprétés avec bienveillance et que tous les étudiants admis par la commission nationale de sélection trouvent effectivement une place dans une université de leur choix.

La réglementation concernant l'accès des étudiants étrangers a été modifiée par le décret du 31 décembre 1981, abrogeant celui

du 31 décembre 1979. La commission nationale pour l'inscription des étudiants étrangers est supprimée.

Le rôle de sélection auparavant rempli par la commission nationale revient désormais aux universités. Cette décision de bon sens laisse les universités apprécier les conditions nécessaires à une poursuite fructueuse des filières qu'elles organisent.

Les universités peuvent désormais accueillir les étudiants étrangers dans les mêmes conditions que les étudiants français, en second et troisième cycles, sous réserve que ces étudiants puissent justifier qu'ils ont atteint le niveau nécessaire du fait de leurs études antérieures. En ce qui concerne le premier cycle, les établissements doivent vérifier que l'étudiant possède les diplômes lui permettant de s'inscrire dans son pays et maîtrise correctement la langue française pour lui permettre de tirer parti de ses études en France.

L'essentiel du décret du 31 décembre 1979 reste donc valable, seule change la procédure.

Votre Rapporteur se félicite de ce que, après bien des hésitations, les conditions linguistiques et scientifiques nécessaires à la poursuite en France d'études fructueuses pour les intéressés aient été maintenues.

C. --- LES PERSONNELS NON TITULAIRES RÉMUNÉRÉS PAR LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le ministre de l'Education nationale avait confié à M. Quermonne, au mois de juin 1981, une étude sur l'ensemble des problèmes posés par les statuts des personnels enseignants.

Le rapport rédigé, au terme de sa mission, par M. Quermonne, a été rendu public dans le courant du mois de novembre 1981. Le silence du Ministère sur les conclusions dudit rapport a pu être interprété comme leur rejet implicite. Cependant, la coexistence dans l'enseignement supérieur d'éléments tels que la création d'emplois nouveaux sans critères d'affectation précis, l'absence actuelle de lignes directrices dans la gestion des carrières universitaires ne peuvent que provoquer l'inquiétude devant les multiples difficultés que ne manqueront pas de susciter des décisions de recrutement irréfléchies et propres à obérer l'avenir, non seulement des personnels en place, mais également des étudiants.

Les personnels non titulaires se répartissent comme suit :

Assistants	2.696
Vacataires (chiffre estimé par les résultats d'un recensement spécifique).	1.410
Hors statuts de formation continue (chiffre estimé par les résultats d'un recensement spécifique)	800
Total estimé des personnels enseignants et non enseignants non titulaires dans les établissements d'enseignement supérieur	4.906

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

Le respect des règles en vigueur aurait dû prévenir la constitution de « vacataires permanents ».

Les enseignants vacataires.

Certaines universités ont laissé se constituer, au fil des ans, des personnels dont la vocation est d'être employés à titre temporaire alors qu'ils le sont à titre permanent. Les conditions de recrutement fixées par le décret du 20 septembre 1978 sont loin d'avoir toujours été respectées (cf. en annexe le rapport de la Cour des comptes pour 1982).

Selon les données avancées par l'Association nationale des enseignants vacataires de l'enseignement supérieur (A.N.E.V.E.S.) ces personnels seraient au nombre de 1.000 à 1.200.

Votre Rapporteur notait l'an passé qu'il serait légitime de ne pas faire porter indistinctement sur tous ces personnels la responsabilité de la situation difficile dans laquelle ils se trouvent, et donc de procéder à la titularisation de ceux qui ont assumé un service continu depuis plusieurs années et qui possèdent les diplômes requis pour l'intégration dans un corps d'enseignants du supérieur.

Une étude globale portant sur les vacataires enseignants en fonction pendant les trois années de référence de l'article 110 de la loi de finances pour 1982 (loi n° 81-1160 du 30 décembre 1981) a été menée par la Direction des personnels d'enseignement supérieur grâce à l'utilisation de statistiques issues d'un fichier informatisé. Ce fichier lui-même a été élaboré à partir des indications fournies par une enquête recensant les vacataires enseignants dans les établissements d'enseignement supérieur.

Sur un total de 1.410 vacataires recensés, seuls 976 répondaient aux critères horaires définis par l'article 110 de la loi.

Un appel de candidatures a été lancé par le *Bulletin officiel* n° 7 du 18 février 1982 en vue de pourvoir à 400 emplois d'assistants prévus par la loi de finances pour 1982.

952 vacataires ont répondu à cet appel. 400 correspondaient aux critères de l'article 110 de la loi de finances ; ils ont donc été nommés assistants.

Les vacataires non intégrés se répartissent en plusieurs catégories : 34 lecteurs, 74 contractuels d'établissement (formation continue et français langue étrangère), 31 mixtes (ayant exercé successivement plusieurs types de fonction d'enseignement), 32 associés, 37 délégués, 24 attachés assistants (médecin), 324 vacataires à titre principal.

Les assistants non titulaires.

Le ministère de l'Education nationale s'efforce d'assurer la sécurité de l'emploi aux quelque 2.600 assistants non titulaires.

Ces dispositions s'appliquent également aux nouveaux assistants pour lesquels une formation initiale sera progressivement organisée.

D'après le Ministère « grâce à ce moratoire, pourront être mises en place les mesures qui, tout en prenant en compte la diversité des situations des assistants, permettront d'éviter tout licenciement ». Un décret, en date du 9 octobre 1982, assure la sécurité d'emploi de tous les assistants non titulaires.

La possibilité de donner à tous la faculté d'être titularisés dans la Fonction publique est actuellement envisagée.

Les assistants non titulaires qui souhaitent poursuivre une carrière d'enseignant-chercheur pourront être titularisés dans un corps d'assistants titulaires. Un projet de décret permettant la titularisation de ces enseignants dans un corps de catégorie A avec maintien de leurs actuelles échelles indiciaires a été établi. Présenté le 22 novembre 1982 au Comité technique paritaire ministériel des personnels de statut universitaire, ce texte devrait être signé et publié au début de l'année 1983, après son examen par le Conseil supérieur de la fonction publique et le Conseil d'Etat.

Ceux d'entre eux qui voudront changer d'orientation professionnelle pourront accéder à certains corps ou catégories relevant du ministère de l'Education nationale (administration scolaire et universitaire, ingénieurs, techniciens et administratifs de type C.N.R.S...).

Parallèlement, sera assurée la promotion en qualité de maître-assistant des assistants qui remplissent les conditions d'accès à ce grade.

Ce déblocage des carrières se poursuivra sous la forme d'un plan s'étendant sur plusieurs années.

Ce dispositif sera complété par des aides diversifiées permettant aux assistants d'acquérir les titres requis pour accéder au corps des maîtres-assistants ou de faciliter leur reconversion dans le cadre d'une politique d'éducation permanente.

Mais le problème principal en la matière reste de prendre des mesures propres à faire obstacle au renouvellement de telles situations dans l'avenir. Il importe donc que le futur projet de loi sur l'enseignement supérieur évite, par l'introduction de principes appropriés, le renouvellement de situations aussi critiquables qui, si elles perduraient, en viendraient à constituer une voie d'accès parallèle à l'enseignement supérieur. Cependant, il faut impérativement maintenir la possibilité pour les universités de faire appel à des personnalités extérieures — si elles jouissent bien par ailleurs d'un emploi à titre principal... — pour effectuer des tâches d'enseignement dans des domaines ponctuels ou très spécialisés sur lesquels seuls des professionnels peuvent apporter des informations pertinentes.

L'emploi judicieux de tels vacataires est un des meilleurs moyens d'ouvrir l'Université sur les réalités professionnelles et parfois sur la réalité.

AUDITION DU MINISTRE PAR LA COMMISSION

(3 novembre 1982)

Réunie sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la Commission a entendu, le mercredi 3 novembre 1982, M. Alain Savary, ministre de l'Education nationale, sur sa politique et les crédits qui lui sont affectés dans le projet de budget pour 1983.

Dans l'exposé de ses grandes orientations, M. Alain Savary a indiqué que ses crédits, passant de 137 milliards de francs en 1982 à 156 milliards de francs en 1983, augmenteront de 13,7 %. L'Education nationale demeure prioritaire, malgré l'austérité budgétaire qui prévaut. Elle représente, en termes financiers, 17,7 %, soit le premier budget civil. Sur le total, 87 % des dépenses seront affectées aux personnels. 5.839 emplois sont créés, dont 5.350 seront effectivement disponibles. L'enseignement privé verra ses moyens croître de 10,3 % et bénéficiera de 500 créations de postes. La priorité donnée déjà l'an dernier à la titularisation des auxiliaires est reconduite cette année.

Les bourses et l'aide sociale verront leurs dotations progresser respectivement de 17,5 % et de 19,3 %. Quant aux crédits d'équipement (hors recherche), ils augmenteront de 15,2 %. A ce titre, les L.E.P. seront mieux dotés, puisque les crédits prévus s'élèvent à 230 millions de francs contre 165 millions de francs en 1982.

Les crédits de fonctionnement ont été stabilisés à 6 %, ce qui permettra de faire face, au moins dans un premier temps, aux dépenses les plus urgentes.

M. Jean Sauvage, rapporteur pour avis de l'enseignement universitaire, a interrogé le ministre de l'Education nationale sur :

— la stagnation des crédits de fonctionnement alloués aux universités, que l'augmentation des droits d'inscription ne suffira pas à pallier ;

— la progression modérée des crédits de soutien des programmes de recherche universitaire (+ 13 % en 1983 contre 24,4 % en 1982 et 33 % en 1981) ;

— les actions abandonnées du fait de l'annulation de crédits résultant d'un arrêté du ministre du Budget en date du 18 octobre 1982 ;

— la possibilité d'intégrer totalement les personnels enseignants non titulaires et vacataires dans le seul secteur de l'enseignement supérieur ;

— la situation confuse créée par la diversité des critères de sélection retenus par les universités pour les inscriptions en première année ;

— la non-parution du décret prévu à l'article 8 de la loi n° 81-995 du 9 novembre 1981, relatif à la présence de personnalités extérieures dans les conseils d'U.E.R. ;

— la coopération universitaire internationale et notamment la collaboration entre la nouvelle direction de la coopération et des relations internationales du ministère de l'Education nationale et la direction des relations culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Relations extérieures ;

— l'élaboration d'une réforme du statut du Muséum d'histoire naturelle ;

— les modalités de sélection à mettre en place dans le premier et le deuxième cycle des études médicales.

Mme Danielle Bidard a plus particulièrement insisté sur les imperfections du projet de budget présenté. Elle a estimé que :

— l'effort consacré aux nouvelles filières, comme l'informatique, était encore trop timide ;

— la situation des bibliothèques universitaires continuait à se dégrader ;

— la modicité des crédits alloués aux bourses d'études ne permettait pas de lutter avec assez de vigueur contre les inégalités ;

— l'intégration des non-titulaires et des vacataires se poursuivait à un rythme trop lent ;

— la titularisation des enseignants ayant exercé à l'étranger devrait pouvoir s'effectuer grâce à l'action conjuguée de l'éducation nationale, des relations extérieures et de la coopération.

Mme Danielle Bidard a enfin déploré le faible niveau des heures complémentaires, déjà insuffisantes l'an dernier.

Elle a, en conclusion, porté un jugement positif sur le budget de l'Education nationale, tout en soulignant qu'il fallait prendre garde de ne pas altérer le potentiel de l'enseignement universitaire.

M. Alain Savary a répondu alors aux différents intervenants :

A M. Jean Sauvage, le Ministre a indiqué que :

— la décision d'augmenter les droits d'inscription avait été prise avant le blocage des prix ;

— l'augmentation de 18 % des crédits de soutien aux programmes de recherche est loin de correspondre à une stagnation, puisque le Gouvernement a retenu comme hypothèse de travail un taux de 8 % pour l'érosion monétaire de l'année à venir ;

— l'intégration des auxiliaires et des vacataires a été entamée. 952 candidatures de vacataires sont recevables au titre de l'article 110 de la loi de finances pour 1982 ; 400 seront intégrés cette année et 200 l'année prochaine. Quant aux assistants contractuels, ils ont été maintenus dans leurs fonctions, et leur titularisation devrait intervenir au début de l'année 1983. Déjà des facilités pour devenir maître-assistant leur avaient été offertes par le décret du 24 août 1982 qui ouvre 550 postes au recrutement ;

— la loi d'orientation de l'enseignement supérieur écarterait le principe d'une sélection fondée sur la mention obtenue au baccalauréat pour l'entrée à l'Université. Toutefois, une orientation paraîtrait s'imposer dans certaines disciplines où les moyens d'accueil sont restreints. Les universités de province seraient invitées à se concerter pour régler ces problèmes ;

— une concertation était en cours sur la réforme du Muséum d'histoire naturelle mais que ses conclusions ne seraient connues qu'au printemps ;

— une réflexion était actuellement menée sur les modalités d'application du *numerus clausus* au premier cycles des études médicales. La sélection interviendrait en fin de première ou de seconde année.

Répondant à Mme Danielle Bidard, le Ministre a reconnu le bien-fondé de certaines craintes.

En effet, la situation des bibliothèques ainsi que le niveau des bourses ou celui des heures complémentaires sont préoccupants et des difficultés risquent d'apparaître.

Le Ministre a enfin confirmé que la liste des habilitations (1) continuerait à être adaptée chaque année, mais que cette révision ne se ferait pas par voie arbitraire.

(1) Pour 1982-1983, 401 habilitations ont été accordées sur les 703 demandées. Pour le Ministre : « La multiplication des habilitations ne saurait entraîner une augmentation des moyens attribués à l'établissement. »

EXAMEN DU RAPPORT EN COMMISSION

(18 novembre 1982)

La Commission a entendu M. Jean Sauvage, rapporteur pour avis, commenter les crédits de l'enseignement universitaire dans le projet de loi de finances pour 1983.

Dans sa présentation générale le Rapporteur a relevé que le budget de l'Education nationale pour 1983 augmente, en apparence, de 13,72 % par rapport au budget de 1982 mais de 15,02 %, en fait, si l'on tient compte des changements de structure intervenus à l'intérieur du budget (formation professionnelle transférée aux régions, logement des instituteurs).

A l'intérieur du budget de l'Education nationale, les crédits destinés à l'enseignement universitaire augmentent de 15,4 % (fonctionnement et investissement) du fait notamment de l'accroissement des rémunérations et des charges afférentes qui progressent de 16,40 % et qui représentent 78,40 % des dépenses ordinaires.

La priorité donnée à la défense de l'emploi, dans le cadre de la politique gouvernementale, se retrouve dans le budget de l'Education nationale mais dans des proportions bien moindres pour l'enseignement universitaire. Certes, le développement des formations de type technologique ne peut avoir le même impact dans l'Université.

La création d'emplois publics dans l'enseignement supérieur se traduit par 753 emplois budgétaires nouveaux (dont 607 postes d'enseignants, 75 d'ingénieurs et de techniciens, 25 de bibliothécaires, 46 de chercheurs).

Quant aux dépenses d'investissement, sur 585 millions de francs d'autorisations de programme (hors recherche), 149 millions de francs vont à des opérations de construction, 240 millions de francs à la maintenance, 196 millions de francs à des acquisitions de matériel. Il faut noter qu'aucune importante opération nouvelle de construction n'est engagée.

La recherche universitaire est dotée de 883 millions de francs contre 684 millions de francs en 1982.

Le Rapporteur a noté ensuite que l'essentiel de l'accroissement des dépenses provenait de la revalorisation des services votés tandis

que les mesures nouvelles ne représentaient que 4 % de l'augmentation du budget pour 1983.

Il a souligné que la croissance des subventions de fonctionnement était nettement inférieure à la hausse des prix envisagée pour 1983. Il s'est inquiété de la faible augmentation des crédits destinés aux établissements d'enseignement supérieur privé et de la modicité de la progression des bourses et secours d'études.

Le Rapporteur en a conclu que les universités risquaient de connaître en 1983 d'importantes difficultés du fait de l'évaluation irréaliste de leurs besoins.

Il a également noté que la brutale réduction des crédits destinés aux heures supplémentaires mettrait en difficulté bon nombre d'universités.

Examinant les investissements exécutés par l'Etat, le Rapporteur a relevé la forte diminution des autorisations de programme et a insisté sur l'impossibilité de livrer à des comparaisons pertinentes avec 1982 depuis l'annulation de crédits découlant de l'arrêté du ministre du Budget en date du 19 octobre 1982. Il a vivement déploré que le Parlement n'ait été ni informé, ni consulté à ce sujet et s'est demandé si le contrôle parlementaire du budget conservait tout son sens alors que les Assemblées devaient se prononcer sur des chiffres fluctuants et des évaluations irréalistes.

A propos de la recherche universitaire, M. Jean Sauvage a rappelé son inquiétude, déjà exprimée l'an passé, au sujet de la coupure opérée entre le C.N.R.S. et la recherche universitaire. A ses yeux, des réunions de concertation tenues au niveau de la direction du C.N.R.S. et de la direction de la recherche ne remplaceraient jamais la collaboration organique qui existait auparavant.

La poursuite de l'effort budgétaire en faveur de la recherche (crédits d'équipement + 36,7 %) pourrait être considérée avec faveur si le précédent des annulations de crédits ne venait ruiner cette première impression.

En effet, la progression annoncée des crédits d'équipement pour la recherche en 1982 était de près de 41 % et n'atteint plus, du fait de l'arrêté d'annulation du 18 octobre 1982, que 5,7 %.

De semblables annulations pourraient aussi bien survenir en 1983.

A propos de l'aide directe aux étudiants, le Rapporteur pour avis a rappelé qu'il avait, en 1981, comme en 1982, déjà déploré la faiblesse, tant en valeur absolue qu'en taux de progression, des crédits affectés aux bourses. L'augmentation de 18,2 % prévue pour 1982 semblerait satisfaisante si l'accroissement du nombre des étudiants, et donc de celui des boursiers, conjugué avec la revalorisation

du montant des bourses, ne laissent craindre des difficultés de trésorerie en cours d'année. La tentation ne serait-elle pas alors de freiner l'augmentation du nombre des boursiers ou de limiter la revalorisation des bourses ?

En terminant son exposé, le Rapporteur pour avis a évoqué plusieurs sujets d'inquiétudes. Parmi ceux-ci, figurent la loi d'orientation de l'enseignement supérieur, la réforme des études médicales, l'accès à l'Ecole nationale d'administration, la coopération universitaire internationale, la non-parution de certains textes d'application des lois.

Il a enfin indiqué à la Commission que l'analyse des crédits de l'enseignement universitaire le conduisait à exprimer les plus grandes réserves sur le fonctionnement des universités en 1983. Compte tenu de la prédominance très nette des sujets d'inquiétude sur les motifs de satisfaction, M. Jean Sauvage a demandé à la Commission d'émettre un avis défavorable sur les crédits de l'enseignement universitaire.

Dans le débat, M. Adrien Gouteyron a indiqué qu'il partageait les vues du Rapporteur et qu'il redoutait les conséquences de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur.

Il a observé le paradoxe qu'il y avait à accueillir davantage d'étudiants dans l'enseignement supérieur, à seule fin de les sélectionner tout au long du premier cycle.

Mme Danielle Bidard a rappelé que le pays avait de plus en plus besoin d'hommes et de femmes d'un très haut niveau de formation. L'accès du plus grand nombre à l'enseignement supérieur devrait donc être considéré comme très positif.

La Commission a émis un avis défavorable sur les crédits de l'enseignement universitaire.

CONCLUSION

Le projet de budget pour l'enseignement universitaire présenté pour 1983 recèle des dangers pour le bon fonctionnement des universités.

A court terme, des sous-évaluations irréalistes créeront des difficultés avant la fin de l'année universitaire. Cela se vérifiera :

- pour les crédits de fonctionnement ;
- pour les bourses ;
- pour les heures complémentaires.

Pour l'évaluation des crédits de ces trois domaines, il semble que l'augmentation des effectifs des étudiants ait été négligée. Or, il s'agit d'accueillir 5 % de jeunes gens en plus dans le système universitaire, ce qui représente environ 50.000 personnes. Comme il a été possible d'apprécier cette année l'art du Ministère à désorganiser les rentrées, tout est à craindre.

A moyen terme, une politique hésitante compromet la bonne gestion des universités et l'avenir des étudiants. Des hésitations se manifestent :

- dans la mise en place des structures ;
- dans les recrutements ;
- dans la sélection.

Notre Rapporteur trouve que les avantages apportés par le rattachement de la recherche au ministère de la Recherche et de l'Industrie et de la Bibliothèque nationale au ministère de la Culture tardent à apparaître.

Pour les recrutements, contrairement aux plans dressés, il ne s'opèrent pas assez vite pour garantir le rajeunissement des cadres de l'Université. Quant à l'intégration des non-titulaires, elle ne constitue qu'un pis-aller.

L'attitude du Ministère à l'égard de la sélection est ambiguë. Il la maintient, voire la renforce, en la nommant « régulation des flux » dans les études de médecine et de pharmacie, mais il y renonce à l'entrée dans les universités où il envisage d'accueillir toujours plus d'étudiants sans qu'une professionnalisation de la formation soit réellement garantie.

A long terme, il reste toujours impossible de déterminer quel sera le devenir des nombreux étudiants accueillis dans des filières sans issue. Du strict point de vue des infrastructures, les capacités d'accueil elles-mêmes seront problématiques si l'on en juge par l'absence de projets de construction importants dans le projet de loi de finances pour 1983.

Compte tenu de la prédominance des sujets d'inquiétude sur les motifs de satisfaction, la commission des Affaires culturelles a décidé de donner un avis défavorable aux crédits de l'Education nationale relatifs à l'enseignement universitaire.

ANNEXES

ANNEXE N° 1

PROJET DE BUDGET POUR 1983

EFFECTIFS DES PERSONNELS PAR CHAPITRE BUDGÉTAIRE

Chapitres	Effectifs au 31 décembre 1982		Créations		Suppressions		Effectifs pour 1983		Total		Différences	
	T.	C.	T.	C.	T.	C.	T.	C.	1982	1983	+	-
31-05 : Personnel A.T.O.S.	11.198	87	304	1	8	15	11.494	73	11.285	11.567	282	»
31-11 : Personnel enseignant	40.502	17.221	1.183	848	447	1.027	41.238	17.042	57.723	58.281	558	»
31-71 : Personnel non titulaire	»	18	»	»	»	4	»	14	18	14	»	4
31-96 : Chefs de clinique et assistants de premier échelon	2	2.655	»	100	2	»	»	2.575	2.657	2.755	98	»
31-61 : Personnel des bibliothèques	1.865	53	31	1	6	5	1.890	49	1.918	1.939	21	»
Total	53.567	20.034	1.518	0	463	1.051	54.622	19.933	73.608	74.556	959	4
											953	

T : Titulaire.

C : Contractuel.

ANNEXE N° 2

**LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES,
DANS SON RAPPORT POUR 1982,
SUR LES DIFFICULTÉS D'APPLICATION DE LA LOI D'ORIENTATION
DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

**LA COUR DÉNONCE LES PRATIQUES IRRÉGULIÈRES
EN MATIÈRE DE RECRUTEMENT ET DE RÉMUNÉRATIONS ACCESSOIRES**

Les universités dépendent étroitement de l'Etat qui leur fournit, directement ou indirectement, l'essentiel de leurs moyens (personnel, bâtiments).

N'étant ainsi ni les employeurs de ce personnel ni les propriétaires de leurs locaux, les universités disposent néanmoins d'un budget propre, alimenté principalement lui aussi par des subventions de l'Etat et destiné en premier lieu à couvrir leurs frais de fonctionnement courant ainsi que, dans une moindre mesure, à compléter les dotations de l'Etat en emplois et en équipements.

La Cour relève que l'utilisation de ce budget, qui représente environ 20 % des moyens totaux dont disposent les établissements, est régie par des dispositions législatives et réglementaires de plus en plus restrictives, auxquelles les universités contreviennent fréquemment.

I. — Le recrutement de personnel sur le budget de l'Université.

Depuis la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1963, la subvention globale de fonctionnement accordée par l'Etat aux universités pouvait être utilisée « à recruter et rémunérer des personnels autres que ceux qui figurent à la loi de finances ».

Mais certaines universités ayant fait un usage abusif de la liberté qui leur était accordée, plusieurs textes vinrent la limiter. Ainsi, la loi du 4 juillet 1975, modifiant sur ce point l'article 29 précité, prévoit que la subvention globale sera scindée en trois rubriques et que c'est sur l'une d'elles seulement que les universités sont autorisées à imputer la rémunération de certains personnels contractuels dont le recrutement ne pourra intervenir qu'à titre exceptionnel et devra respecter des conditions fixées par décret. Ce dernier, en date du 28 mars 1977, fixe des limites étroites puisqu'il autorise seulement les universités à recruter, à titre exceptionnel, des agents A.T.O.S.

Des circulaires ministérielles sont venues étendre le champ des interdictions prononcées. Une circulaire du 17 février 1976 s'était déjà opposée au recrutement de personnels « sur les crédits de fonctionnement et de contrats des titres V et VI de l'enveloppe-recherche », prohibition qui fut rappelée et précisée par une autre circulaire du ministre délégué à l'Economie et aux Finances et du secrétaire d'Etat à la Recherche en date du 19 janvier 1978, prise pour l'application du décret précité du 28 mars 1977 qui a accentué encore ces mesures restrictives en décidant quelles s'appliqueraient à l'ensemble des crédits ouverts dans la loi de finances et alloués aux universités par le ministère des Universités et par les autres départements ministériels, quelles que soient leurs modalités d'attribution, ce qui inclut la totalité des subventions spécifiques accordées par le ministère des Universités, les crédits provenant de l'enveloppe-recherche et les subventions des autres départements ministériels. Ne restent, par conséquent, en dehors de cette réglementation que les fonds provenant des contrats de recherche « hors enveloppe », des

conventions de formation professionnelle, de la taxe d'apprentissage et diverses ressources propres, qui constituent ce qu'il est convenu d'appeler le « domaine de l'autonomie » des universités.

La réglementation qui régit le recrutement des enseignants est plus stricte encore que celle qui s'applique au personnel A.T.O.S.

Le décret du 20 septembre 1978 édicta une réglementation qui, à la différence des textes sur les A.T.O.S., ne fait aucune distinction selon l'origine des ressources utilisées : quel que soit le mode de financement de la dépense et même si elles ne recourent qu'à leurs fonds propres, les universités ne peuvent faire appel, en qualité de vacataires, qu'à des personnes remplissant des conditions bien déterminées.

II. — Le versement d'indemnités.

Les dispositions applicables aux rémunérations accessoires sont, elles aussi, rigoureuses.

Dès lors que le plus grand nombre des personnes qui travaillent dans les universités ont le statut d'agent de l'Etat, elles ne peuvent, en application du décret du 11 octobre 1974, bénéficier d'aucune indemnité qui ne soit prévue par leur statut général, ces indemnités étant attribuées par décret.

A. — Les contrats de recherche : un vide juridique.

Le ministère de l'Education nationale considère depuis longtemps qu'il est équitable d'attribuer un complément de rémunération aux personnels qui participent à l'exécution des contrats de recherche.

Après que des indemnités eurent été, depuis une époque maintenant ancienne, accordées à ce titre sans base réglementaire, un décret du 29 septembre 1965 était venu régulariser cette pratique. Ses dispositions furent reprises et complétées par le décret du 23 décembre 1967 et l'arrêté du 15 février 1968, ce dernier prévoyant que la rétribution allouée aux agents intéressés ne pourrait excéder 20 % de leur traitement brut.

Ces décrets permettaient aussi à des associations constituées dans le cadre de la loi de 1901, sous réserve qu'elles fussent agréées par les ministères de tutelle, d'intervenir dans la gestion des contrats de recherche exécutés par les laboratoires.

Mais ces textes furent abrogés, lors de la mise en place des nouvelles universités, par le décret du 14 juin 1969 pris pour l'application de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur et, bien que le ministère de l'Education nationale eût élaboré à plusieurs reprises des projets destinés à remplacer le décret de 1967 ceux-ci n'ont pu aboutir jusqu'à présent, faute d'avoir reçu l'aval du département des finances.

B. — La formation continue.

La situation n'apparaît guère différente dans le domaine de conventions de formation continue.

Ici aussi, le ministère de l'Education nationale a toujours considéré que les charges imposées aux personnels par ces inscriptions nouvelles, confiées aux établissements publics d'enseignement en application de la loi du 16 juillet 1971, justifiaient, en équité, l'attribution de rémunérations supplémentaires.

Or, si les textes permettant ces versements ont bien été pris pour l'enseignement du second degré, ils sont toujours attendus en ce qui concerne les universités.

C. — Les cours pour étudiants étrangers.

De nombreuses difficultés sont également apparues dans le domaine des cours de français organisés à l'intention des étudiants étrangers.

Les universités avaient, en effet, utilisé les ressources provenant des droits d'inscription versés par ces étudiants pour engager des personnes à plein temps. Or, le décret du 20 septembre 1978 ne permet plus d'assurer la rémunération de tels personnels.

III. — Les observations de la Cour des comptes.

Dans son rapport de 1982, la Cour des comptes dénonce le recours à des procédures irrégulières.

« Les restrictions apportées au principe de l'autonomie administrative des universités, pourtant toujours proclamé au titre III de la loi d'orientation, comme les déficiences ou les lacunes constatées dans les textes réglementaires, ont incité les responsables des établissements à multiplier les expédients.

« Dans un certain nombre de cas, les présidents des universités n'hésitent pas à recourir à des réquisitions pour obtenir le paiement de dépenses, notamment de rémunérations, que les agents comptables statutairement chargés de veiller à l'application des textes sont dans l'obligation de rejeter.

« ... Plus fréquemment encore, les universités ont été incitées à développer un réseau administratif parallèle reposant sur une multitude d'associations qui doublent les organes officiels et permettent d'étuder l'application des réglementations publiques, considérées comme inadaptées et trop contraignantes...

« ... Un dénombrement complet des associations universitaires n'a jamais été tenté et n'est du reste pas réalisable puisque, ne recevant pas de subvention budgétaires, ces organismes ne sont soumis à aucun contrôle de l'Administration. Les universités, lorsqu'elles sont interrogées, affirment, d'ailleurs, souvent qu'elles n'en connaissent pas, officiellement au moins, l'existence, même quand ces associations ont leur siège dans leurs locaux. »

La Cour des comptes ne pouvait accepter ces violations répétées des règles de gestion des établissements publics.

Elle est donc intervenue (notamment en 1971, 1974, 1978) auprès des ministres chargés de l'Éducation nationale et des Finances. Elle se plaint de n'avoir reçu « que des réponses dilatoires ou des promesses non suivies d'effet ».

La juridiction a dû recourir à des procédures plus contraignantes.

Ainsi, de 1977 à 1980, elle a délégué à la Cour de discipline budgétaire et financière plusieurs dirigeants d'établissements d'enseignement supérieur qui avaient ordonné le paiement d'indemnités irrégulières, procédé à des recrutements de personnel prohibés ou fait encaisser par des associations des sommes en dehors de la comptabilité officielle des établissements.

Elle a aussi engagé des procédures de gestion de fait à l'encontre de certaines associations de recherche. A titre d'exemple, la Cour cite « l'action engagée contre l'A.D.R.E.R.U.S. (Association pour le développement des relations entre l'économie et la recherche des universités de Strasbourg et de la Haute-Alsace), récemment achevée, s'est traduite par la clôture de quelque 200 comptes irrégulièrement ouverts au nom des laboratoires, le rétablissement dans les caisses publiques de plus de 3.500.000 F et le reversement par des universitaires de près de 200.000 F représentant des avantages indus : indemnités ou honoraires irrégulièrement alloués, frais de déplacement perçus deux fois, dépenses dépourvues de justifications ».

« La Cour a souligné à diverses reprises le caractère inadapté des textes en vigueur. Elle souhaite que l'intention exprimée par le Gouvernement de mettre à l'étude une refonte de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur et de ses décrets d'application soit l'occasion d'apporter aux textes de 1968 et 1969 les modifications nécessaires. »

Votre Rapporteur s'associe à ce souhait dont la réalisation redonnerait au contrôle exercé par le Parlement toute sa réalité.