

N° 96

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1985-1986

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1985

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 1986, 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° 13

ÉDUCATION NATIONALE

II. — Enseignement universitaire

Rapporteur spécial : M. Jacques DESCOURS DESACRES.

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

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) ; 2951 et annexes, 2987 (annexe n° 18) 2988 (tome VII) et 1n-8° 895.

Sénat : 95 (1985-1986)

Loi de Finances - Bibliothèques - Enseignement supérieur - Étudiants - Recherche - Universités.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
EXAMEN EN COMMISSION	6
INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	9
CHAPITRE I - LES PERSONNELS	13
CHAPITRE II - L'ACTION SOCIALE	19
CHAPITRE III - LES INVESTISSEMENTS HORS RECHERCHE	23
CHAPITRE IV - LE FONCTIONNEMENT DES UNIVERSITES	25
CHAPITRE V - LES BIBLIOTHEQUES.....	27
CHAPITRE VI - LA RECHERCHE.....	29
ANNEXE N° 1 - LES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE DEPUIS 1982	32
ANNEXE N° 2 - RESUME DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LA GESTION DES UNIVERSITES ..	33

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1) Deux actions ont bénéficié d'une attention particulière

a) **L'enveloppe recherche** bénéficie d'une progression importante (+ 26,2 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme).

b) **L'enseignement technologique supérieur** fait également l'objet de mesures nouvelles significatives.

2) L'aggravation des difficultés du système universitaire

a) **L'exécution du budget de 1985 confirme un certain nombre d'inquiétudes déjà soulevées par la Commission des Finances.**

- Les dotations initiales de certains chapitres se sont révélées insuffisantes.

- La Cour des Comptes, dans son dernier rapport public, a confirmé les inquiétudes relatives à la mauvaise gestion des dépenses de personnel.

b) **Les mesures nouvelles en matière de personnels confèrent une rigidité très critiquable au budget des universités.**

- Les crédits de personnel représentent 72,51 % de l'ensemble des dépenses (contre 72,14 % en 1985).

Les services votés représentent 93,4 % du projet de budget.

Tant sous l'effet des créations de postes depuis 1981 (5 771) que de l'impact des glissements pour vieillesse et technicité, le budget des universités devient ainsi d'une extrême rigidité.

● Les mesures catégorielles en faveur des personnels des universités (14,4 millions de francs en 1986) apparaissent à ce titre particulièrement inopportunes.

c) Le projet de budget ne remédiera pas à la dégradation du patrimoine immobilier des universités.

Même si les autorisations de programme progressent sensiblement (+ 15,7 %), cela ne suffira pas à améliorer l'état d'un patrimoine immobilier dont la Cour des Comptes a dénoncé la dégradation rapide.

d) La situation des bibliothèques ne s'améliore pas.

La diminution des crédits de renouvellement matériel des bibliothèques en 1986 (- 22 %) succède à une baisse déjà importante en 1985 (- 10 %), alors que la situation est depuis quelques années jugée alarmante.

e) La politique menée en matière sociale ne connaît pas d'amélioration significative.

En matière de bourses, la progression de la dotation budgétaire (+ m9,4 %) permettra à peine de combler le déficit de ce chapitre constaté en 1985. En conséquence, elle ne pourra pas accompagner l'augmentation des effectifs de boursiers en 1986 ni la revalorisation du taux des bourses dont le pouvoir d'achat s'est dégradé depuis 10 ans.

Les crédits de prêts d'honneur qui pourraient constituer un palliatif intéressant à l'insuffisance des bourses, seront reconduits en 1986 au même niveau qu'en 1985 et 1984.

Les crédits de fonctionnement consacrés aux cités et restaurants universitaires progressent de 2,7 % (soit une régression en francs constants) mais surtout l'essentiel de cette augmentation est absorbée par une mesure catégorielle en faveur des personnels.

3) Le désengagement de l'Etat se poursuit selon des modalités très contestables

a) La suppression de la contribution de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants se traduit par une économie de 306,5 millions de

francs mais par un surcroît de charges presque équivalent pour le régime général de sécurité sociale.

A ce titre, cette mesure pourrait être interprétée comme un simple procédé de débudgétisation.

b) **La contraction des crédits de fonctionnement** se traduit par une majoration des droits d'inscription dans les universités (+ 80 francs).

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 7 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement universitaire pour 1986, sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial.

Après avoir rappelé la progression du projet de budget pour 1984 (+ 4,5 %), le rapporteur spécial a essentiellement insisté sur la difficulté de compréhension du budget des universités. Il a notamment regretté que des crédits de fonctionnement du chapitre 36.11 soient transférés sur des chapitres de dépenses d'équipement afin, paradoxalement, de financer des dépenses de fonctionnement.

M. Jacques Descours Desacres a ensuite rappelé l'évolution modeste de ce budget en francs constants depuis 1982 (+ 7,6 %). Cependant, cette évolution se caractérise surtout par la croissance continue des dépenses de personnel qui confère à ce budget une rigidité accrue. A cet égard, il est étonnant que les mesures catégorielles se multiplient alors que la rigueur en matière budgétaire exigerait plus de modération dans ce domaine.

L'absence de limpidité financière caractérise également les suppressions et créations d'emplois. Même s'il apparaît en solde final que le nombre des créations d'emplois s'élève à 361, le plus grand flou caractérise les transferts entre ministères, les transformations d'emplois et les modifications indiciaires.

Le rapporteur spécial a ensuite développé un certain nombre d'observations (cf. Supra) que la Commission a fait siennes après que plusieurs intervenants aient mis l'accent sur certaines d'entre elles.

M. Pierre Gamboa a regretté l'insuffisance des crédits de bourses qui s'oppose à une réelle démocratisation des enseignements supérieurs. De même, la débudgétisation de la prise en charge des cotisations sociales des étudiants soulève une grave question de principe.

M. Adolphe Chauvin, rapporteur pour avis de la Commission des Affaires culturelles, a souligné les conséquences dommageables de la mise en oeuvre de la réforme des universités. En matière budgétaire, il a insisté sur l'importance des mesures catégorielles, la suppression de 770 emplois de personnels non-enseignants et les difficultés de l'action sociale en faveur des étudiants.

M. Maurice Blin, rapporteur général, a critiqué la pratique qui consiste à transférer en dépenses d'équipement des dépenses de fonctionnement et les mesures de débudgétisation larvées contenues dans ce budget.

M. Edouard Bonnefous, président, a déploré la dégradation rapide du patrimoine immobilier des universités. Il a également insisté sur les incohérences qui caractérisent la réforme des grands établissements universitaires.

La Commission des Finances a ensuite décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'enseignement universitaire pour 1986.

INTRODUCTION

PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1986 du ministère de l'Education nationale, au titre des enseignements universitaires, s'élèvent à 21 048,1 millions de francs, ce qui laisse apparaître une progression de 4,5 % au regard de la loi de finances initiale pour 1985 (contre 6,4 % l'an dernier).

Les dépenses ordinaires atteignent 19 235,7 millions de francs, en augmentation de 2,66 % (contre 7,3 % l'an dernier).

Les dépenses en capital s'élèvent à 1 812,4 millions de francs en crédits de paiement et à 2 006,2 millions de francs en autorisations de programme contre 1 407 et 1 707,6 millions de francs en 1985, soit une augmentation de 28,8 % en crédits de paiement et de 17,5 % en autorisations de programme (contre respectivement - 1,27 % et + 3,76 % l'an dernier) mais cela grâce à une modification d'imputation comptable très contestable (cf. infra).

95 429 emplois sont prévus au budget de 1986, correspondant à un accroissement de 0,38 % des effectifs (contre 0,7 % en 1985).

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Par actions, les dépenses ordinaires pour 1986 s'établissent comme suit :

Actions (en millions de francs)	1984	1985	Variation 1985/1984 en %	1986	Variation 1986/1985 en %
Enseignements supérieurs et bibliothèques	17 096,1	18 355,9	+ 7,4 %	18 827,8	+ 2,6 %
Recherche.....	189,6	199,9	+ 5,4 %	216,5	+ 8,3 %
Enveloppe de la formation..	172,7	180,8	+ 4,7 %	191,4	+ 5,9 %

Les principales mesures nouvelles, comme les deux années précédentes, concernent les chapitres de personnels.

1) Les créations et suppressions d'emplois

Le projet de budget propose la création de 361 emplois nouveaux, solde de 1 351 créations et 990 suppressions.

2) Les mesures intéressant la situation des personnels

Les mesures catégorielles représentent sur le plan budgétaire des mesures nouvelles qui s'élèvent au total à 14,4 millions de francs.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

Les dépenses en capital envisagées pour 1986 se décomposent ainsi :

ACTIONS	1984		1985		Variation 1985/1984 des C.P. en %	1986		Variation des C.P. en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	658,3	531	622,4	491,4	- 7,5 %	600,65	548,4	+ 11,6 %
Recherche	983,5	890	1085,2	915,8	+ 2,9 %	1405,6	1264	+ 38 %

1) Les investissements hors recherche

De 1985 à 1986, les autorisations de programme connaissent une diminution, de 622,40 millions de francs à 600,65 millions de francs (- 2,1 %). Cette diminution succède à celle de 6,06 % en 1985.

Les crédits de paiement pour leur part, progressent de 491,21 millions de francs à 548,38 millions de francs (+ 11,6 %) après une diminution de 7,5 % en 1985.

La répartition des autorisations de programme est la suivante :

- 426,35 millions de francs pour les travaux (dont 176,35 millions de francs pour les constructions nouvelles programmées et 250 millions de francs pour l'entretien),

- 174,30 millions de francs pour le matériel (dont 90 millions de francs pour l'informatique).

2) Les dépenses en capital de l'enveloppe recherche

Les dépenses en capital paraissent progresser très sensiblement :

- de 915,77 à 1 263,98 millions de francs en crédits de paiement (+ 38 %).

Mais, cette évolution résulte en partie du transfert des crédits, précédemment inscrits en dépenses ordinaires au chapitre 36.11 et destinés au fonctionnement matériel des laboratoires, sur les crédits de dépenses en capital du chapitre 66.71 pour le soutien des programmes de recherche. Ce transfert porte sur une somme de 184 millions de francs.

Ceci va cependant à l'encontre des prescriptions de l'article 12 de la loi organique et du principe de spécialité des crédits puisque sont abondés des crédits de dépenses en capital afin de financer des dépenses de fonctionnement (le soutien des programmes). Cette inobservation des règles de l'orthodoxie budgétaire avait cependant déjà été relevée par la Commission des Finances qui avait appelé les gouvernements successifs à la rigueur dans ce domaine depuis plusieurs années.

Si ce transfert anormal n'avait pas été effectué, la progression des crédits de paiement serait de + 17,9 %, à condition toutefois que l'utilisation de ceux-ci allât réellement à l'investissement...

- de 1 085,18 à 1 405,6 millions de francs en autorisations de programme (+ 29,5 %) ainsi réparties :

- travaux : 98,6 millions de francs
- matériel : 1 307 millions de francs, chiffres qui appellent les mêmes réserves que ci-dessus de la part de la Commission.

**C) AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE
EN DEUXIÈME DÉLIBÉRATION**

Deux amendements ont été adoptés en deuxième délibération :

1) Le premier majore de 2 millions de francs les crédits du chapitre 36-11 « Enseignements supérieurs – Subventions de fonctionnement ».

Une partie de ce crédit est allouée au Conservatoire National des Arts et Métiers pour l'entretien des collections du musée (1 million de francs), l'autre partie au Muséum National d'histoire naturelle (1 million de francs) pour le même motif.

2) Un autre amendement de 1 million de francs est consacré à l'accélération de l'informatisation des bibliothèques universitaires.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSONNELS

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les dotations consacrées aux dépenses de personnel dans le projet de budget pour 1986 se décomposent de la manière suivante :

Secteurs	Années	Crédits inscrits aux chapitres de personnels	Crédits inscrits aux chapitres de subventions	Total	Variation 1986/1985 en %	Rappel variation 1985/1984 en %
Enseignements supérieurs	1985	12 930 464 429	713 262 154	13 643 726 583	+ 5,11	+ 5,80
	1986	13 612 941 386	727 472 938	14 340 414 324		
Recherche	1985	124 044 780	51 191 025	175 235 805	+ 9,19	+ 6,58
	1986	136 366 339	54 966 092	191 332 431		
Action sociale	1985	34 423 686	316 336 999	350 760 685	+ 3,31	+ 4,73
	1986	35 553 160	326 816 927	362 370 087		
Bibliothèques et information	1985	362 443 516	-	362 443 516	+ 1,61	+ 4,44
	1986	368 268 482	-	368 268 482		
TOTAUX	1985	13 451 376 411	1 080 790 178	14 532 166 589	+ 5,02	+ 5,75
	1986	14 153 129 367	1 109 255 957	15 262 385 324		

Par secteur d'action, ce sont les dépenses de personnel pour la recherche qui augmentent le plus vite (+ 9,15 %) et les dépenses de personnel des bibliothèques et pour l'information scientifique et technique qui progressent le moins (+ 1,61 %). Ces évolutions reproduisent par ailleurs celles contenues dans le budget pour 1985.

B. LES MESURES NOUVELLES

1) Les créations et suppressions d'emplois

a) Les créations d'emplois

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1986 propose la création de 1 000 emplois d'enseignant (contre 680 en 1985) :

- 850 créations d'emplois d'enseignant-chercheur doivent intervenir à la rentrée de 1986 affectées à la poursuite de deux priorités :

- la rénovation des enseignements supérieurs et en particulier des premiers cycles, ainsi que l'accueil d'effectifs supplémentaires d'étudiants ;
- le développement des enseignements technologiques supérieurs ;

- 150 créations d'emplois d'adjoint d'enseignement destinés à permettre la titularisation de personnels enseignants de retour de coopération.

- Au titre de l'enveloppe-recherche, la création de 40 emplois est prévue pour le fonctionnement des centres d'équipements scientifiques et des centres de calcul ; 38 de ces emplois sont des emplois d'ingénieur et de technicien.

Indépendamment de ces créations nettes, le projet de budget de l'enseignement supérieur prévoit le transfert de 411 postes de la section scolaire à la section universitaire.

- Enfin, -mais ces emplois ne sont pas budgétaires puisqu'ils sont financés sur les ressources de la formation professionnelle continue-, 150 emplois dits « gagés » sont créés pour les besoins de ce type de formation.

b) Les suppressions d'emplois

Les suppressions d'emplois concernant :

- 770 emplois non-enseignants,
- 220 emplois budgétaires vacants,
- enfin trois mesures nouvelles de transformation d'emplois se traduisent, en solde net, par la suppression de 100 emplois budgétaires :
 - la mesure 02.11.03 propose la suppression de 157 emplois de personnels administratifs et techniques et la création de 88 emplois de niveau indiciaire supérieur pour adapter les niveaux de recrutement aux besoins des établissements d'enseignement technologique supérieur (- 59 emplois) ;
 - la mesure 02.11.11 autorise la suppression de 30 emplois de gardiens de bibliothèques et la création de 29 emplois de magasinier (- 1 emploi) ;
 - la mesure 02.12.07 entraîne la suppression de 242 emplois d'assistant compte tenu de la mise en extinction du corps et la création de 212 emplois de maître de conférence (- 30 emplois).

2) Les mesures catégorielles

Le projet de budget pour 1986 comporte un ensemble de mesures concernant la situation des personnels liés à l'intervention des nouveaux statuts des corps enseignants.

Ces mesures portent sur :

- 850 transformations d'emplois d'assistant en emplois de maître de conférences de deuxième classe ;
- 500 promotions de maîtres de conférences de première classe en professeurs de deuxième classe ;
- la transformation de six emplois d'infirmière en emplois d'infirmière en chef ;
- la transformation de quarante-trois emplois d'intendant en emplois de conseiller et d'attaché d'administration scolaire et universitaire ;
- la transformation de 12 274 emplois de maître assistant en emplois de maîtres de conférences de première classe (à hauteur de 11 692) et de deuxième classe (à hauteur de 582) ;

- un crédit de 5 millions de francs pour permettre aux personnels ingénieurs, techniciens et administratifs contractuels du ministère de l'Éducation nationale de bénéficier d'un statut analogue à celui des fonctionnaires des établissements de recherche ;

- la transformation de vingt-quatre emplois de maîtres de conférences des universités praticiens hospitaliers de première classe en emplois de professeur de deuxième classe ;

- la transformation de 263 emplois de chef de travaux en emplois de 232 maîtres de conférences des universités praticiens hospitaliers de première classe et de trente et un maîtres de conférences de deuxième classe ;

- la transformation de vingt emplois d'assistant des disciplines médicales en emplois de praticien hospitalier et universitaire ;

- la transformation de 120 emplois d'assistants en emplois de maîtres de conférences praticiens hospitaliers de deuxième classe ;

- la transformation de vingt-six emplois de professeur de deuxième grade en emplois de chef de travaux odontologistes adjoints ;

- la transformation de dix emplois de professeur de deuxième grade en emplois de professeur de premier grade ;

- l'inscription des crédits nécessaires à la rémunération de seize professeurs des universités praticiens hospitaliers de deuxième classe.

L'ensemble des mesures de transformations d'emploi atteint 14,4 millions de francs auxquels viennent s'ajouter 1,9 million de francs pour la revalorisation d'indemnités non indexées.

C. OBSERVATIONS

A l'énoncé des mesures qui précèdent, plusieurs considérations d'ordre général méritent d'être formulées :

1) La rigidité accrue du budget des universités.

Les crédits de personnel représentent 72,51 % de l'ensemble des dépenses (contre 72,14 % en 1985).

Les services votés atteignent 93,4 % de l'ensemble du projet de budget.

Tant sous l'effet des créations de postes depuis 1981 (5 771) que de l'impact des glissements pour vieillesse et technicité, le budget des universités devient ainsi d'une extrême rigidité.

De plus ces considérations sont-elles aggravées par les observations également développées ci-dessous.

2) Les incidences de l'amélioration des statuts des personnels

Votre Commission est consciente que l'ensemble des mesures catégorielles résulte de l'application des textes législatifs et réglementaires et il n'est pas non plus dans son propos de s'élever contre le principe de l'amélioration des statuts.

Cependant, au moment où ce projet de budget souffre dans de nombreux domaines d'une insuffisance manifeste de crédits et alors que certaines actions paraissent cruellement sous-estimées (ainsi l'équipement des bibliothèques ou l'action sociale), comment ne pas se préoccuper de l'opportunité de cet ensemble de mesures catégorielles ?

De même, le contexte de rigueur impose à l'ensemble des salariés de la Fonction publique des contraintes strictes de limitation des rémunérations. Comment ceux-ci comprendront-ils le sort particulier réservé aux personnels de l'enseignement universitaire ?

3) L'absence de transparence relative aux mesures nouvelles en matière de personnels

● Une critique d'ordre général porte sur la présentation des mesures budgétaires en matière d'emplois. Le fascicule bleu contient un certain nombre de présentations en matière de créations d'emplois dont la caractéristique essentielle n'est pas la transparence.

Ainsi sont transférés 411 emplois de la section scolaire à la section universitaire, sans que, au-delà des libellés quelque peu elliptiques contenus dans le fascicule bleu, soient réellement expliquées ces mesures.

De même sont proposées quelques mesures de transformation d'emplois pour le moins obscures :

- la mesure 02.11.03 prévoit ainsi la suppression de 157 emplois de personnels administratifs et techniques et la création de 81 emplois de niveau indiciaire supérieur pour, selon les documents budgétaires, « adapter les niveaux de recrutement aux besoins des établissements d'enseignement technologique supérieur ». Ce qui apparaît en solde final comme la suppression de 69 emplois budgétaires n'équivaut en fait à aucune économie budgétaire car cela se traduit par la création d'emplois à un échelon de rémunération plus élevé. Ainsi des emplois sont-ils sacrifiés, de manière plus ou moins déguisée au nom, une nouvelle fois, de l'amélioration de la situation des personnels ;

- la même absence de limpidité caractérise les mesures 02.11.11 et 02.12.07.

● Ces procédés nuisent évidemment aux possibilités de contrôle du Parlement en matière de créations d'emplois, telle qu'elle est affirmée par l'article 1er de la loi organique du 2 janvier 1959 et obèrent en partie la portée de l'autorisation parlementaire.

Votre Commission souhaite dans ce domaine le retour à des pratiques plus transparentes afin qu'elle puisse mieux apprécier ce qui concourt à une réelle amélioration de l'efficacité du système universitaire.

CHAPITRE II

L'ACTION SOCIALE

A. PRESENTATION DES CREDITS

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

en milliers de francs	1984	1985	1986	Variation en % 1986/1985
Médecine préventive universitaire	43 828	46 520	48 220	+ 3,8
Etablissements de cure	127	127	127	-
Sécurité sociale (1)				
- section universitaire	290 580	306 504	(1)	(1)
Sous-total				
Oeuvres universitaires	992 995	1 042 654	1 070 552	+ 2,6
Bourses et secours d'études (2) ..				
- section universitaire	1 192 718	1 586 678	1 736 077	+ 9,4
TOTAL	2 520 208	2 982 483	2 854 976	- 4,3

Ce tableau appelle deux précisions :

(1) En 1986, la part de la contribution de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants est supprimée.

(2) En 1984, les crédits de bourses des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs étaient inscrits dans la section scolaire. En 1985, ils ont été rattachés à la section universitaire. La comparaison de l'ensemble des crédits de bourses en 1985 et 1986 fait apparaître un pourcentage d'accroissement de 9,4 %.

B. OBSERVATIONS

1) Les bourses d'études

- Les crédits de bourses progressent de 9,4 %, passant de 1 586,7 millions de francs à 1 736,1 millions de francs.

Une mesure nouvelle de 53 millions de francs est notamment inscrite au projet de budget afin de « tenir compte de l'augmentation des effectifs de boursiers sur critères sociaux à la rentrée de 1986 et de permettre la revalorisation du taux des aides ».

- Malgré ces bonnes intentions, il est cependant à craindre que ce crédit ne se trouve insuffisamment abondé. En effet la gestion du chapitre 43.71 destiné aux bourses et aux secours d'études en 1985 fait apparaître un important déficit (de l'ordre de 6,3 % du montant des crédits inscrits au chapitre) en raison notamment de la forte progression des effectifs de boursiers à la rentrée de 1984. Il est donc vraisemblable que la mesure nouvelle prévue pour 1986 permettra seulement et dans la meilleure hypothèse, d'accompagner l'évolution des effectifs. Elle ne permettra nullement de revaloriser le taux des aides.

- Or, votre Commission avait déjà souligné l'an dernier la dégradation en francs constants du montant moyen de l'aide par boursier. Celle-ci s'établissait à 4 381 francs en 1974-1975 contre 4 208 francs en 1984-1985 en dépit des efforts enregistrés en 1983, 1984 et 1985 où les crédits consacrés aux bourses auront augmenté de 37,24 %. Rejoignant les observations émises par M. Gérard Delfau à propos de la politique sociale menée dans l'enseignement scolaire, elle formule le vœu que soit réellement remis à niveau le montant des bourses et d'une manière générale, que soit engagée une véritable réforme de l'aide boursière dans l'enseignement universitaire.

2) Les prêts d'honneur

Une éventuelle refonte du régime des aides aux étudiants devrait prendre en compte l'importance des prêts d'honneur. Ce système, en faveur duquel s'était clairement prononcé M. Claude Domenach dans son

rapport sur les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants, présente en effet un moindre coût pour les finances publiques et surtout développe le sentiment de responsabilité chez les étudiants.

Il est ainsi regrettable que les crédits de prêts d'honneur ne fassent l'objet d'aucune revalorisation depuis 1984.

3) Les restaurants et cités universitaires

- Les crédits de fonctionnement consacrés aux cités et aux restaurants universitaires progressent de 3,91 % en 1986. Cependant l'essentiel de cette augmentation est consacré à une mesure catégorielle en faveur des personnels ouvriers des oeuvres universitaires.

En conséquence, les crédits proposés en 1986 ne permettront aucune amélioration significative du fonctionnement des restaurants et cités universitaires.

- Le problème le plus grave demeure cependant celui de la maintenance. Comme l'indique le ministère de l'Education nationale, en réponse à une question de votre rapporteur, « 70 % des cités universitaires ayant plus de 10 ans de service, le patrimoine immobilier s'est considérablement dégradé ». Comment ne pas regretter à cet égard que les crédits d'investissement soient sacrifiés en 1986 : ils atteindront en effet 53,4 millions de francs contre 55,3 millions de francs en 1985 et 57,3 millions de francs en 1984. Sans nul doute, l'état des bâtiments des cités universitaires ne connaîtra pas d'amélioration significative au cours des prochaines années.

- Enfin, il est regrettable de noter que le nombre d'étudiants pouvant être logés en cités universitaires par rapport au nombre d'étudiants bénéficiant des oeuvres universitaires a décru sur une longue période : ce taux s'établissait en effet à 17,5 % en 1975 contre 14 % selon les dernières statistiques connues.

Cette évolution, au même titre que l'insuffisance du montant des bourses, apparaît évidemment préjudiciable à l'accession des étudiants aux enseignements supérieurs.

4) Le désengagement de l'Etat en matière de sécurité sociale

En 1986, la contribution de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants sera supprimée.

Cette mesure se traduit par une économie de 306,5 millions de francs pour le budget de l'Etat mais inversement par un surcroît de charges presque équivalent pour différents régimes de sécurité sociale. Ce transfert de charges viendra donc aggraver les difficultés futures de ceux-ci.

En outre, cette mesure nuit à la sincérité de la présentation du budget et peut être interprétée comme un simple procédé de débudgétisation.

CHAPITRE III

LES INVESTISSEMENTS HORS RECHERCHE

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les dépenses en capital hors recherche envisagées pour 1986 évoluent comme suit :

(en millions de francs)

1983 (avant annulation) de crédits		1984 (avant annulation) de crédits		Variation 1984/1983 des CP en %	1985		Variation 1985/1984 des CP en %	1986		Variation 1986/1985 des CP en %	Variation 1986/1985 des AP en %
AP	CP	AP	CP		AP	CP		AP	CP		
585	575,5	658,3	531	-7,7	622,4	491,2	-8,25	600,65	548,4	+ 11,25	-3,5 %
1983 (après annulation) de crédits		1984 (après annulation) de crédits									
AP	CP	AP	CP								
459,75	471,8	493,75	414,9								

B. OBSERVATIONS

1) La dégradation du patrimoine immobilier des universités

La dégradation du patrimoine immobilier des universités et des grands établissements constitue une préoccupation permanente de votre Commission. La Cour des Comptes a par ailleurs confirmé ces graves inquiétudes dans son rapport public.

Il apparaît ainsi très regrettable que les crédits d'autorisation de programme diminuent de 3,5 % en 1986 alors qu'ils avaient déjà diminué de 5,45 % au sein du budget de 1985. Une des critiques les plus graves formulées par votre Commission porte donc sur cet aspect du projet de budget.

2) La répartition des crédits

Les autorisations de programme se répartissent comme suit :

- 176,4 millions de francs sont consacrés aux constructions nouvelles, soit pour l'essentiel à la construction d'instituts universitaires de technologie.

- 250 millions de francs sont prévus pour la maintenance et les travaux divers, soit une progression de 15,7 % par rapport à 1985. Cette augmentation traduit donc un début de prise en compte des observations répétées des Commissions des Finances des deux assemblées sur la nécessaire réhabilitation des bâtiments universitaires.

- Enfin, 174,3 millions de francs sont destinés au renouvellement du matériel et au premier équipement, soit une diminution de 10,15 % par rapport à 1985.

3) La revalorisation des crédits de paiement

Il convient de se féliciter de l'augmentation significative des crédits de paiement en 1986 (+ 11,25 %) qui fait cependant suite à une diminution particulièrement importante en 1985 (- 8,25 %).

L'évolution positive des crédits de paiement pourrait répondre à la préoccupation qu'avait évoquée votre rapporteur dans son rapport budgétaire de l'année dernière sur le déséquilibre entre le montant des autorisations de programme et le niveau des crédits de paiement.

Cependant, en raison du faible montant des crédits de paiement au cours des précédents exercices et malgré l'augmentation de 1986, l'insuffisance des crédits de paiement par rapport à l'ensemble des autorisations de programme atteint 8,35 % de l'ensemble de celles-ci contre 8 % en 1985, 6,25 % en 1984 et 4,5 % en 1983.

Ainsi, le déséquilibre s'aggrave rapidement et nuit à la continuité de la politique d'investissement du ministère, dont il a déjà été dit qu'elle exigeait un effort prioritaire.

CHAPITRE IV

LE FONCTIONNEMENT DES UNIVERSITES

A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX UNIVERSITES

L'inquiétude relative à la rigidité du budget, dont la part des dépenses de personnel s'accroît de manière irréversible, trouve un prolongement direct dans l'évolution des subventions de fonctionnement aux universités.

Il faut en effet rappeler que les charges cumulées de personnel, sur chapitres de personnels et chapitres de subventions, représentent 72,5 % du budget. La marge de manoeuvre sur les autres masses budgétaires, et en particulier celles consacrées au fonctionnement des universités, en est réduite d'autant.

Le choix retenu par ce budget, comme l'année passée, d'un accroissement des dépenses de personnel, par le biais de la revalorisation systématique des carrières des enseignants, se traduit donc par la compression des subventions de fonctionnement aux universités.

Hormis la mesure de transfert du chapitre 36.11 vers le chapitre 66.71, déjà commentée par votre rapporteur, celles-ci ne progressent que de 4,6 % en 1986.

Sur quatre ans, les dépenses de fonctionnement auront ainsi diminué de 6,5 % en francs constants.

En 1986, les mesures nouvelles portent sur 75,6 millions de francs affectés :

- à hauteur de 30 millions de francs aux besoins du plan « informatique pour tous »

- à la documentation scientifique et technique pour 10 millions de francs,
- à la poursuite de la rénovation du premier cycle,
- au développement d'enseignements technologiques.

Cependant, si l'on exclut les dotations nécessaires à la mise en place du plan informatique qui constitue une charge nouvelle pour les universités, les mesures nouvelles ne permettront pas de rattraper l'insuffisance des dotations constatées au cours du dernier exercice. En effet selon les informations dont dispose votre rapporteur, il apparaît que les crédits du chapitre 36.11 « Enseignements universitaires - Subventions de fonctionnement » se sont révélés très insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins des établissements.

B. LES DROITS D'INSCRIPTION

Parallèlement à l'insuffisance des subventions de fonctionnement allouées aux universités, les droits d'inscription sont majorés de 80 francs à partir de la rentrée universitaire de 1985, ce qui devrait permettre aux universités d'obtenir cent millions supplémentaires de ressources.

Même si le montant des droits d'inscription demeure encore légèrement inférieur en francs constants à celui de 1969 (370 francs), votre rapporteur regrette à nouveau que les choix budgétaires du gouvernement se traduisent par un désengagement budgétaire et un surcroît de charges pour les familles.

CHAPITRE V

LES BIBLIOTHEQUES

A. PRESENTATION DES CREDITS

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

Nature des dépenses	1984 (en millions de francs)	1985 (en millions de francs)	Prévisions 1986 (en millions de francs)	Variation 1986/1984 en %
Crédits de personnel	339,9	354,5	359,2	+ 1,3 %
Crédits de fonctionnement	60,9	64,0	81,5	+ 7,9 %
Subventions des centres d'ac- quisition et de diffusion de l'information scientifique et technique	10,4	11,5		
Crédits accordés par le Centre national des lettres	9,4	9,7	non déterminé	
TOTAL hors Centre national des lettres	394,2	407,7	440,7	+ 8,1 %

2) Les dépenses en capital prévues sont les suivantes :

	1984	1985	Prévisions 1986
Chapitre 56.10			
Travaux de maintenance et constructions	2,2	4,3	non déterminé
Chapitre 66.70			
Crédits de premier équipement et de renouvellement de matériel	10,0	9	7
TOTAL	12,2	13,3	

B. OBSERVATIONS

Après les observations très préoccupantes qu'elle avait formulées l'année dernière 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 ».

Sur le bleu budgétaire, plusieurs remarques s'imposent :

- les crédits de fonctionnement connaîtront une revalorisation sensible en 1986 (+ 8,1 %) après la stagnation de 1985 ;

- cependant, 111 postes sont supprimés dans le domaine des bibliothèques ;

- enfin les crédits d'équipement matériel diminuent de 22 % après une diminution de 10 % en 1985.

Ces évolutions ne sont évidemment pas de nature à mettre fin aux difficultés alarmantes des bibliothèques universitaires que votre rapporteur avait déjà longuement évoquées dans son rapport de l'année dernière (annexe n° 13 de M. Jacques Descours Desacres au rapport n° 69, p. 31 et 32).

CHAPITRE VI

LA RECHERCHE

A. PRESENTATION DES CREDITS

(en millions de francs)	1984	1985	1986 (prévisions)	Variation 1986/1985 en %
I. Dépenses ordinaires	189,5	199,9	216,5	+ 8,3 %
II. Opérations immobilières en autorisations de programme ...	44	50	98,6	97,2 %
III. Subventions à la recherche universitaire (1)				
a) Matériel informatique	110	136,1	156	+ 14,2 %
b) Matériel scientifique	146	166	179	+ 7,8 %
c) Soutien des programmes	683,5	732,6	972	+ 32,7 %
TOTAL (Dépenses ordinaires et autorisations de programme) ...	1 098	1 285,1	1 622,1	+ 26,2 %

(1) en autorisations de programme

Le tableau ci-dessus suscite deux commentaires :

- Les crédits de recherche inscrits au budget des universités connaîtront en 1986 une progression particulièrement brillante puisque le montant total des dépenses ordinaires et autorisations de programme est en augmentation de 26,2 % (+ 32,7 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement).

● Votre rapporteur a souligné dans l'introduction de ce rapport le caractère anormal du transfert de 184 millions de francs du chapitre 36.11 au chapitre 66.71 qui regroupe les subventions d'équipement à la recherche universitaire afin de financer ce qui est en fait des dépenses de fonctionnement. Dans une réponse du ministère de l'Education nationale à une question de votre rapporteur, il est affirmé que « les dépenses de soutien de programme qui représentent 74 % des crédits du chapitre 66.71 correspondent en réalité à des dépenses de fonctionnement de la recherche universitaire ».

Cette phrase étonnante est le témoignage d'une ignorance des principes posés par la loi organique du 2 janvier 1959 parfaitement inadmissible voire même répréhensible si elle n'est pas simplement inconsciente.

Votre Commission s'élève à nouveau contre ce genre d'entorse aux règles de l'orthodoxie budgétaire.

B. LES ORIENTATIONS DE LA POLITIQUE DU MINISTERE EN FAVEUR DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

1) Les opérations immobilières

Celles-ci sont de 50 millions de francs en 1985. Le montant prévu en 1986 est de 98,6 millions de francs et devrait (« autant que les crédits de paiement disponibles le permettront » précise le ministère, confirmant ainsi les craintes de votre rapporteur sur un éventuel déséquilibre entre autorisations de programme et crédits de paiement, cf. supra) être consacré à des dépenses d'entretien du patrimoine immobilier. La réhabilitation du patrimoine immobilier apparaît en effet une préoccupation essentielle du ministère.

La majoration significative des crédits alloués à ce type d'action peut ainsi être approuvée.

2) Le développement des moyens de calcul

L'accroissement des moyens de calcul constitue un autre objectif prioritaire (165 millions de francs en 1986, soit une augmentation de 19 %). Les objectifs pour la période 1984-1988 sont les suivants :

- montée en puissance des gros calculateurs indispensables à la recherche et à l'enseignement de pointe : l'architecture du réseau national est maintenant quasiment achevée avec à côté du Centre national de Montpellier, l'existence de cinq centres serveurs de calcul (Rennes, Grenoble, Toulouse, Nancy, Lille) ;

- pénétration de l'informatique par une large diffusion de matériels micro-ordinateurs reliés aux centres serveurs ;

- développement d'un réseau de télécommunications ;

- politique incitative au développement de l'usage de l'informatique.

3) Les matériels scientifiques

Les crédits de matériel scientifique (179 millions de francs en 1986) sont en grande partie intégrés dans la dotation de base contractuelle des établissements. Plus de 90 % des dotations vont aux équipes associées aux grands organismes de recherche, aux équipes recommandées par la Direction de la Recherche, et aux services communs. Les équipements mi-lourds, qui figurent souvent dans les contrats de plan Etat-Région, sont souvent acquis avec un co-financement des collectivités territoriales, du ministère de la Recherche et de la Technologie et des grands organismes de recherche.

4) La poursuite des objectifs contenus dans le projet de loi relatif à la recherche et à la technologie

La recherche universitaire participe à la poursuite des objectifs contenus dans le projet de loi relatif à la recherche et à la technologie actuellement discuté par les deux assemblées. Selon le ministère, cette participation se traduit par 25 créations d'emplois destinées aux écoles d'ingénieurs et aux pôles de formation des ingénieurs pour la recherche.

Pour conclure sur ce point, votre rapporteur émettra cependant une inquiétude relative au développement des contrats de plan Etat-Région dans le domaine de la recherche universitaire. La faible progression des crédits alloués au développement de cette politique contractuelle peut faire craindre en effet que les régions ne soient conduites à se substituer à l'effort financier de l'Etat au risque de créer des inégalités de financement liées à la disparité des capacités financières des collectivités territoriales.

ANNEXE N° 1

L'EVOLUTION DES CREDITS DE L'ENSEIGNEMENT
UNIVERSITAIRE DEPUIS 1982

(en milliards de francs)	1981 (rappel)	1982	1983	1984	1985	1986
CREDITS DESTINES A L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR						
. Ensemble des crédits	13,09	15,22	17,60	18,92	20,14	21,05
en francs courants		15,22	16,07	16,10	16,24	16,41
en francs constants		100,0	105,6	105,8	106,7	107,8
Evolution en francs constants						
. Crédits d'équipement (C.P.)	0,923	1,12	1,45	1,42	1,40	1,81
en francs courants		1,12	1,32	1,21	1,13	1,41
en francs constants		100,0	117,9	108,0	100,9	126
Evolution en francs constants						
. Dépenses ordinaires (D.O.)	12,17	14,10	16,15	17,50	18,74	19,23
en francs courants		14,10	14,75	14,89	15,11	14,99
en francs constants		100,00	104,6	105,6	107,2	106,3
Evolution en francs constants						
. Crédits hors masse salariale	3,49	4,19	4,87	5,18	5,6	5,74
en francs courants		4,19	4,45	4,41	4,52	4,47
en francs constants		100,00	106,2	105,2	107,9	106,8
Evolution en francs constants						
ENSEMBLE DES CREDITS DE L'EDUCATION NATIONALE						
en francs courants	114,76	137,18	156,20	169,39	178,5	185,77
en francs constants		137,18	142,65	144,16	143,95	144,79
Evolution en francs constants		100,00	104,0	105,1	104,9	105,5
BUDGET DE L'ETAT						
en francs courants	617,73	788,73	882,62	939,70	994,91	0136
en francs constants		788,73	806,04	799,74	802,34	807,48
Evolution en francs constants		100,0	102,2	101,4	101,7	102,4
PRODUIT INTERIEUR BRUT						
en francs courants	3 111,39	3 566,98	3 935,0	4 277,16	4 640,0	
en francs constants		3 566,98	3 593,61	3 640,14	3 741,93	
Evolution en francs constants		100,0	100,75	102,0	104,9	
Effectifs d'étudiants	902 121	926 404	944 540	965 533	985 800	999 160
						(Prévisions)
Effectifs des personnels	92 740	95 469	96 426	97 610	98 251	98 762
Effectifs d'étudiants/Effectifs des personnels	9,73	9,70	9,79	9,89	10,03	10,12

ANNEXE N° 2

RÉSUMÉ DES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

Examinant dans son dernier rapport public la gestion des universités, la Cour évoque trois questions distinctes ; les deux premières -abus dans l'attribution d'indemnités pour heures complémentaires d'enseignement et durée du travail des personnels non enseignants- se rattachent à la bonne gestion des dépenses des personnels et ont un caractère général ; la troisième -déficiences dans la mise en place de l'université de Corse-, est plus ponctuelle et seuls les deux sujets ci-dessus seront soumis à la réflexion du Sénat.

1) Les heures complémentaires d'enseignement

Dans son rapport public de 1978, la Cour avait évoqué les imprécisions qui caractérisaient à l'époque la définition des obligations de service des enseignants des universités et les abus qui en résultaient.

La Haute Juridiction observe les progrès notables accomplis en cette matière depuis lors ; trois décrets, parus en 1979, 1983 et 1984 ont défini strictement ces obligations : tout enseignant doit effectuer, chaque année, 128 heures de cours, ou 192 heures de travaux dirigés, ou 288 heures de travaux pratiques, ou toute combinaison équivalente ; de plus, les tâches annexes à l'enseignement (élaboration des programmes, coordination pédagogique...) font, selon ces textes, partie du service normal et ne peuvent donner lieu à versement d'indemnités pour enseignements complémentaires.

Mais la Cour remarque immédiatement que « ces nouveaux textes n'auront qu'une portée limitée s'ils ne s'accompagnent de l'institution d'un contrôle vigilant de la réalité du service fait ».

Or, diverses enquêtes effectuées par la Cour démontrent un usage parfois immodéré des indemnités pour heures complémentaires d'enseignement soit par la rémunération de tâches annexes à l'enseignement, soit par l'attribution d'indemnités forfaitaires, soit par la diminution du service statutaire en deçà des prescriptions réglementaires.

2) La durée du travail des personnels non enseignants

La durée hebdomadaire du travail, fixée à 39 heures pour l'ensemble des fonctionnaires est actuellement de 41 heures 30 pour les personnels de service et les ouvriers de l'Etat ; le droit à congé annuel est, d'autre part, égal à cinq fois la durée hebdomadaire du travail, sans pouvoir excéder 31 jours consécutifs.

Or, la Cour observe le non respect, dans la totalité des universités contrôlées, de ces prescriptions.

En terme d'heures de travail par an, l'horaire théorique moyen s'établit aux alentours de 1 400 heures, alors qu'il devrait être de 1 826 heures pour le personnel de service et de 1 716 heures pour le cas général ; dans leurs réponses, les présidents des universités concernées font, cependant, état d'un retour progressif à la normale.

Quant à lui, le ministre de l'Education nationale considère qu'« une application plus stricte des horaires de travail aboutirait le plus souvent moins à un excédent d'emplois qu'à une gestion du service dans des conditions plus normales » ; et le ministre de l'Economie et des Finances souligne pour sa part dans sa réponse, « qu'il entend tenir compte des faits mis en évidence par la Haute Juridiction dans l'appréciation qu'il sera conduit à porter sur l'évolution des moyens affectés à ce secteur de l'activité publique ».

Réunie le 7 novembre 1985 sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'enseignement universitaire pour 1986 sur le rapport de M. Jacques DESCOURS DESACRES, rapporteur spécial.

Elle a décidé, à la majorité de proposer au Sénat de ne pas adopter ces crédits.