

N° 93

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1987-1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 16 novembre 1987.

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 1988, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPECIALES

(Deuxième partie de la loi de finances.)

ANNEXE N° 16

ÉDUCATION NATIONALE

II. Recherche et enseignement supérieur

2. Enseignement supérieur

Rapporteur spécial : M. Jacques DESCOURS-DESACRES

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (8e législ.) : 941 et annexes, 960 (annexe n° 20), 961 (tome IX) et T.A.175
Sénat : 92 (1987-1988).

Lois de finances. - Bibliothèques - Enseignement supérieur - Eudiants - Recherche - Universités.

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS : Les exigences budgétaires liées à l'évolution des effectifs et des connaissances	3
A. L'évolution des effectifs	3
B. Présentation générale des crédits	5
CHAPITRE PREMIER : LES PERSONNELS	13
A. L'évolution des emplois dans l'enseignement universitaire	14
B. Les mesures intéressant la situation des personnels	20
C. Les crédits d'heures complémentaires	23
CHAPITRE II : LES MOYENS DES UNIVERSITES	27
A. Le fonctionnement des établissements	27
B. Les bibliothèques	30
C. La recherche	34
D. L'équipement (Hors recherche)	37
CHAPITRE III : L'ACTION SOCIALE	43
A. Présentation des crédits	43
B. Les aides directes	44
C. Les aides indirectes	46
CHAPITRE IV : LES GRANDS ETABLISSEMENTS	49
A. Les crédits de recherche	49
B. Les crédits hors recherche	50
C. Les grands établissements à l'étranger	51
PRINCIPALES OBSERVATIONS	54
EXAMEN EN COMMISSION	56

AVANT-PROPOS

Les exigences budgétaires liées à l'évolution des effectifs et des connaissances.

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

Votre Commission a cependant considéré qu'il était impossible de méconnaître les contraintes financières : si le budget des Universités continue à croître sensiblement plus vite que le budget de l'Etat, sa progression est aujourd'hui ralentie en raison de la priorité, donnée à la diminution du déficit budgétaire.

Ainsi, face à une demande universitaire croissante, des marges de manoeuvre doivent être trouvées dans les possibilités de modulation et de redéploiement des crédits.

Le projet de budget présenté devant le Sénat répond à la triple exigence d'adaptation au contexte démographique, de limitation de la progression des dépenses publiques et surtout de rationalisation dans l'utilisation des grandes masses financières.

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS

Le tableau ci-dessous décrit l'évolution des effectifs depuis la rentrée de 1980.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS « ÉTUDIANTS »

Année universitaire	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	Prévisions	
								1987-1988	1988-1989
Universités	802 785	827 470	851 262	865 153	882 794	894 767	895 690	904 595	921 536
I.U.T.	53 826	55 639	55 314	57 817	59 824	62 867	62 080	62 612	63 993
Écoles d'ingénieurs	18 762	19 012	19 828	21 570	22 915	24 920	25 560	26 252	27 052
Total	875 373	902 121	926 404	944 540	965 533	982 554	983 330	993 459	1 012 581
Taux de croissance	»	3 %	2,7 %	1,9 %	2,2 %	1,7 %	0,2 %	1 %	1,9 %

• Si les effectifs ont crû sur un rythme rapide de 1980 à 1985 (soit + 2 % par an en moyenne) l'année 1986-1987 marque une rupture inattendue. En effet, une augmentation de 10.000 étudiants était escomptée à la rentrée universitaire, alors que leur nombre n'a en fait que très peu progressé (+ 1.000).

Après la reprise de 1987 et sous réserve de la fiabilité des prévisions, il apparaît également que la croissance des effectifs étudiants devrait connaître une accélération significative à la rentrée de 1988 (+ 19.122 étudiants, soit + 1,9 %).

• Au sein de cet ensemble global, des divergences méritent cependant d'être soulignées.

Les effectifs des universités progressent beaucoup plus lentement que ceux des autres filières de l'enseignement supérieur.

Au cours des années 1980-1986, ils n'ont progressé que de 11,9 % (+ 96.000 étudiants) alors que les effectifs des filières "courtes" ont crû beaucoup plus rapidement : + 48 %, soit 58.000 étudiants supplémentaires pour les Instituts universitaires de technologie et les sections de techniciens supérieurs et + 45 %, soit 25.000 étudiants supplémentaires pour les écoles d'ingénieurs et leurs classes préparatoires.

Cette évolution s'est confirmée à la rentrée de 1986 puisque la stagnation des effectifs des universités "stricto sensu" contraste avec l'augmentation de ceux des écoles d'ingénieurs et de leurs classes préparatoires (+ 5 %) ainsi que des sections de techniciens supérieurs (+ 9 %).

Ces chiffres traduisent l'attrait de ces filières pour les bacheliers. Être sélectionné pour y être admis est conçu par eux comme une assurance de débouché professionnel à la fin de la

formation, comme en témoigne le succès des diplômes universitaires de technologie sur le marché du travail.

B. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

1. Le projet de budget pour 1988

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1988, au titre de l'Enseignement supérieur, s'élèvent à 22.866 millions de francs, ce qui laisse apparaître une progression de 5,3 % au regard de la loi de finances initiale pour 1987 (contre 3 % l'an dernier) (1).

Les dépenses ordinaires atteignent 20.540,4 millions de francs, en augmentation de 4,3 % (contre 2,3 % l'an dernier).

Les dépenses en capital s'élèvent à 2.325,6 millions de francs en crédits de paiement et à 2.241,6 millions de francs en autorisations de programme contre 2.020,5 et 2.129,5 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 15,1 % en crédits de paiement et de 5,3 % en autorisations de programme (contre respectivement 11,5 % et 6,1 % l'an dernier).

95.584 emplois sont prévus au budget de 1988, correspondant à une progression de 0,3 % des effectifs (contre une diminution de 0,1 % en 1987).

• Les dépenses ordinaires

Par actions, les dépenses ordinaires pour 1988 s'établissent comme suit :

(En millions de francs.)

Actions	1986	1987	Variation 1987/1986 en pourcentage	1988	Variation 1988/1987 en pourcentage
Enseignements supérieurs et bibliothèques	1 829,8	19 475,7	+ 2,3	20 329,5	+ 4,4
Recherche	216,5	217,8	+ 0,6	210,9	- 3,2

(1) L'Assemblée nationale a cependant majoré ces crédits de 17 millions de francs (15 millions de francs en dépenses ordinaires et 2 millions de francs en autorisations de programme), afin d'augmenter d'une part la subvention versée aux établissements d'enseignement supérieur privés (+ 15 millions de francs), dont la progression sur 1987, est ainsi portée à + 43,1 % et afin d'autre part d'accroître les possibilités d'accueil des Instituts universitaires de technologie (+ 2 millions de francs).

• Les dépenses en capital

Les dépenses en capital envisagées pour 1988 se décomposent ainsi en autorisations de programme et crédits de paiement :

(En millions de francs.)

Actions	1986		1987		Variation 1987/1986 des crédits de paiement en pourcentage	1988		Variation des crédits de paiement en pourcentage 1988/1987
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement		Autorisations de programme	Crédits de paiement	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	600,7	548,4	689,5	664,5	+ 21,2	799	735,5	+ 10,7
Recherche	1 405,6	1 263,9	1 440	1 356	+ 7,3	1 442,6	1 590,1	+ 17,3

2. L'évolution du budget des universités au cours des dernières années

L'évolution comparée au cours des six dernières années du budget de l'Etat des crédits de l'enseignement universitaire, des effectifs d'étudiants et des personnels, se présente ainsi en prenant pour base 100 les chiffres de l'année 1982 :

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Budget de l'Etat (en milliards de francs)	778,73	882,61	939,07	994,91	1 030,82	1 049,39	1 089,47
Evolution	100	111,9	119,1	126,1	130,7	133	139,9
Crédits de l'enseignement universitaire (en milliards de francs)	15,22	17,60	18,92	20,14	21,05	21,7	22,9
Evolution	100	115,6	124,3	132,3	138,3	142,6	150,45
Effectifs d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (au 31 décembre de l'année citée) ..	926 404	944 540	965 533	982 554	983 330	993 459	1 012 581 (prévisions)
Evolution	100	101,9	104,2	106,1	106,1	107,2	109,3
Effectifs des personnels (emplois budgétaires et ????)	95 471	96 426	97 610	98 251	98 585	98 468	98 681
Evolution	100	101	102,2	102,9	103,3	103,1	103,4

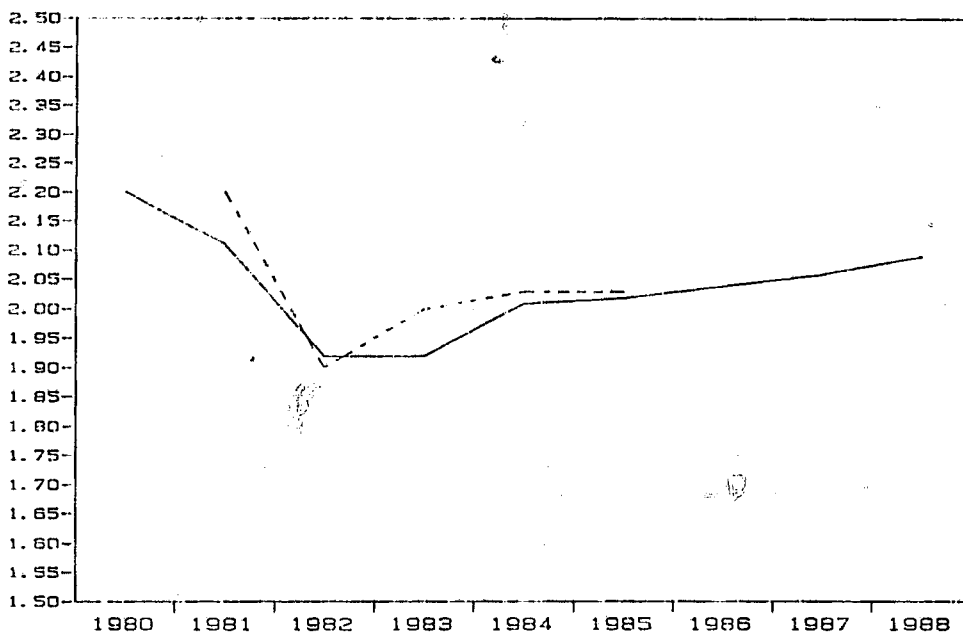
• L'évolution du budget des universités au sein du budget de l'Etat.

Les courbes ci-dessous retracent l'évolution de la part du budget des universités au sein du budget de l'Etat pour la période

1980-1988 en lois de finances initiales et pour la période 1981-1985 en lois de règlement (compte tenu des données disponibles).

SENAT...
- C S I - E C O - DATA-ECO -
SOURCE STATISTIQUES
- MOZART

— BUDGET UNIVERSITES/BUDGET DE L'ETAT en lois de finances initiales
--- BUDGET UNIVERSITES/BUDGET DE L'ETAT en lois de règlement (1981-1985)



Ce graphique appelle deux observations :

- Il apparaît tout d'abord que la part du budget des universités au sein du budget de l'État qui se situait à 2,20 %, a connu un déclin brutal jusqu'en 1982- 1983 (1,92 %), pour remonter régulièrement ensuite : 2,01 % en 1984, 2,02 % en 1985, 2,04 % en 1986, 2,06 % en 1987 et enfin 2,10 % en 1988.

- D'autre part, le budget des Universités offre un exemple particulièrement constant - hormis en 1982 - d'un niveau de crédits votés en loi de règlement supérieur à celui des crédits votés en loi de finances initiale.

Cette situation semble résulter notamment d'une évaluation insuffisante dans les lois de finances initiales des crédits de rémunération des personnels.

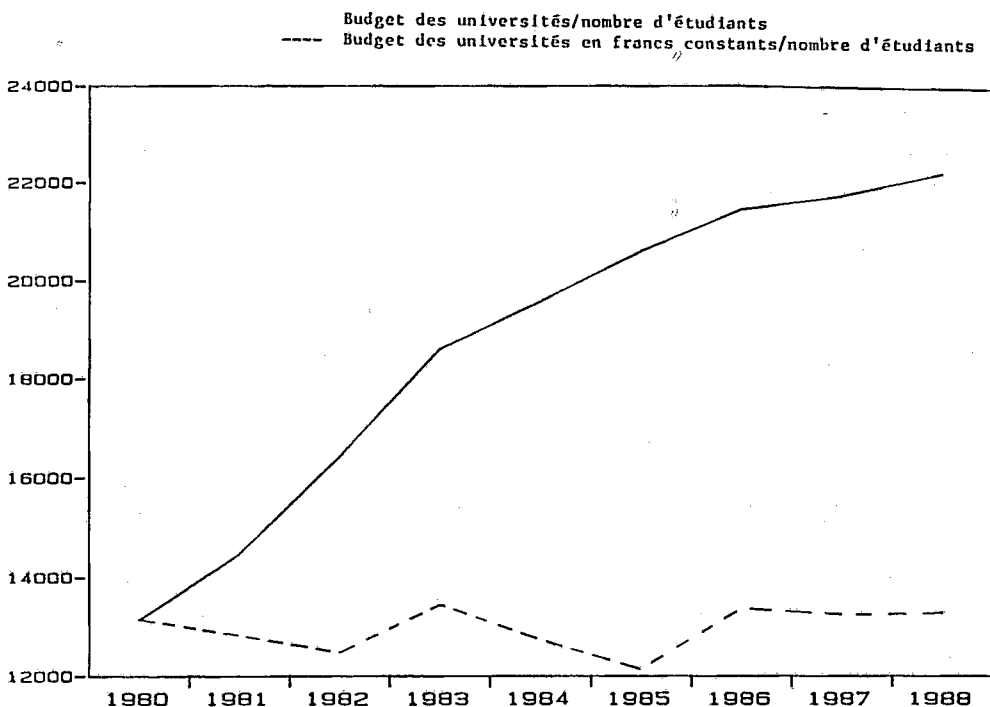
Il serait nécessaire pour éviter toute suspicion quant à la sincérité des prévisions discutées au Parlement, de serrer davantage la réalité. Il ne faut pas que la multiplication des cas de couverture a posteriori des dépenses, grâce notamment aux

crédits de répartition inscrit sur le budget des charges communes, incite les gestionnaires à perdre de vue que, conformément à un principe fondamental de notre droit budgétaire, les crédits résultant de l'autorisation parlementaire constituent un plafond de dépenses.

• L'évolution de la dotation par étudiant

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des dotations inscrites sur le budget des Universités par étudiant, en francs courants comme en francs constants, les courbes présentées étant affectées par le caractère estimatif ou prévisionnel des effectifs étudiants aux rentrées de 1987 et 1988.

SENAT...
• G S I - E C O • DATA-ECO •
SOURCE STATISTIQUE :



Il apparaît ainsi que le niveau en francs constants de la dotation par étudiant a tendance à se dégrader de 1980 à 1985 inclus, passant de 13.137 francs à 12.139 francs avec cependant une "pointe" en 1983 à 13.445 francs, pour remonter ensuite sur les trois années 1986, 1987 et 1988 à 13.282 francs, soit une légère progression par rapport à la période de référence.

Dans tous les cas, et indépendamment des considérations plus précises ou plus ponctuelles sur les enseignements fournis

par ces graphiques, on peut néanmoins en tirer la conclusion que sur la période 1986-1988, le budget alloué aux universités traduit la priorité reconnue à l'enseignement supérieur puisque non seulement sa part au sein du budget de l'Etat a tendance à croître, mais aussi l'évolution des crédits prend très nettement en compte celle des effectifs.

3) La modification de la structure du budget des universités

L'évolution du budget de l'enseignement supérieur par nature de charges est décrite dans le tableau ci-dessous.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ORDINAIRES ET DES DÉPENSES EN CAPITAL DÉPENSES ORDINAIRES + CRÉDITS DE PAIEMENT

(En millions de francs.)

	Budget voté 1987		Projet de loi de finances 1988		Pourcentage de variation des crédits entre 1987 et 1988
	Crédits	Pourcentage	Crédits	Pourcentage	
Dépenses ordinaires :					
- Personnel	15 376,1	70,8	15 923	69,6	+ 3,6
- Fonctionnement	1 460,7	6,7	1 552,7	6,8	+ 5,6
- Intervention	2 856,7	13,2	3 064,7	13,4	+ 12,8
Sous-total (Dépen- ses ordinaires) .	19 693,5	90,7	20 540,4	89,8	+ 4,3
Dépenses en capital :					
- Travaux et maintenance ..	551,5	2,5	650,8	2,9	+ 18
- Subventions (matériel et soutien de programmes) .	1 469	6,8	1 674,8	7,3	+ 14
Sous-total (Dépen- ses en capital) ..	2 020,5	9,3	2 325,6	10,2	+ 15,1
Total	21 714	100	22 866	100	+ 5,3
Dont recherche ...	1 573,8	7,2	1 801	7,9	+ 14,4

• Ainsi, par rapport à la structure du budget de l'année précédente, il convient de souligner :

- une augmentation de la part des dépenses en capital (10,2 % au lieu de 9,3 %) sous l'effet conjugué, d'une part, de l'amélioration des taux de couverture des autorisations de programme pour les subventions de matériel à la recherche universitaire et, d'autre part, de l'accroissement du montant des autorisations de programme pour travaux,

- une décroissance de la part des dépenses de personnel (-1,2%) en raison inverse de la variation des dépenses en capital et ce, malgré une augmentation de 3,6% de la dotation par rapport à 1987,

- un accroissement de la part des dépenses de fonctionnement qui passent de 1,46 milliard de francs à 1,54, soit un taux de + 5,6% et de la part des interventions (+ 0,2%).

• **La diminution de la part relative des dépenses de personnel confirme l'évolution déjà constatée l'année dernière et dont votre Commission avait souligné le caractère particulièrement positif en termes budgétaires.**

Cette évolution, à mettre en relation avec le redéploiement des effectifs et les suppressions des personnels non-enseignants (cf. infra), a ainsi permis dans un premier temps d'accélérer la modification de la structure du budget et de permettre de dégager des mesures nouvelles très significatives pour le fonctionnement et l'équipement des universités, ainsi que pour l'action sociale en faveur des étudiants.

(En millions de francs.)

	1987	1988	1988/1987 en pourcentage
1. Action sociale	3 101,4	3 277,6	+ 8,87
2. Construction et maintenance (en crédits de paiement)	664,5	735,5	+ 10,68
3. Dépenses de personnel	15 005,8	15 556,2	+ 3,71
4. Fonctionnement des établissements	1 457,7	1 546,4	+ 6,08
5. Subventions	84,6	104,6	+ 23,63
6. Recherche (en crédits de paiement)	1 410,5	1 645,7	+ 16,67
Total	21 724,6	22 866	+ 5,25

Cette orientation est notamment de nature à répondre aux observations maintes fois émises par votre Commission sur l'état du patrimoine immobilier universitaire puisque la part des dépenses en capital au sein du budget de l'enseignement supérieur est passée de 7% en 1985 à 10,2% en 1988.

Le présent rapport expose les mesures nouvelles contenues dans le projet de budget tant en matière de personnels (chapitre I) que pour renforcer les moyens des universités (chapitre II), ou soutenir l'action sociale en faveur des étudiants (chapitre III).

Des observations seront également développées à propos des grands établissements (chapitre IV) qui ont toujours recueilli l'attention justifiée de la commission des finances.

Enfin, votre Rapporteur croit devoir réitérer une suggestion pour les années à venir : devant la complexité des fascicules budgétaires, et en raison de la transparence toute relative de certaines évolutions de crédits, il lui paraît souhaitable pour une bonne information du Parlement, qu'en exergue du "bleu", le Gouvernement présente un exposé des motifs succinct qui résume, explique et justifie les orientations du budget concerné.

Cette demande qui avait été naguère satisfaite pour la présentation des comptes spéciaux du Trésor paraît d'autant plus fondée que la modernisation de la "nomenclature budgétaire" rend l'interprétation des documents budgétaires particulièrement incertaine.

CHAPITRE PREMIER

LES PERSONNELS

Les dotations consacrées aux dépenses de personnel dans le projet de budget pour 1988 se décomposent de la manière suivante :

Secteurs	Crédits inscrits aux chapitres de personnels (en millions de francs)	Crédits inscrits aux chapitres de subventions (en millions de francs)	Total	Variation 1988/1987
Années				
Enseignements supérieurs et formation professionnelle :				
— 1987	13 662,6	774,8	14 437,4	+ 3,8
— 1988	14 157,6	826,9	14 984,6	
Recherche :				
— 1987	138,1	54,5	192,5	- 3,7
— 1988	129,8	56,5	185,3	
Action sociale en faveur des étudiants :				
— 1987	35,5	326,55	361,05	- 1,1
— 1988	35,5	321,7	357,2	
Bibliothèque et information scientifique et technique :				
— 1987	382,3	»	»	»
— 1988	395,8	»	»	»
Totaux :				
— 1987	14 218,1	1 158	15 376,1	+ 3,6
— 1988	14 718,7	1 204,2	15 922,95	

L'analyse des mesures nouvelles en matière de personnel traduit quatre orientations essentielles :

- le renforcement du potentiel d'enseignement pour accompagner l'évolution des effectifs,

- la poursuite, certes de manière atténuée, de la politique de réduction des effectifs non-enseignants,

- le respect des engagements de l'Etat pour valoriser la carrière des personnels,

- le recours accru aux cours complémentaires.

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

L'évolution globale des effectifs est décrite dans le tableau
ci-après.

Nature de la mesure	1986			1987			1988		
	Enseignants chercheurs	Autres	Total	Enseignants chercheurs	Autres	Total	Enseignants chercheurs	Autres	Total
I. — Emplois budgétaires :									
— Créations nettes	+ 852	+ 38	+ 890	+ 577	+ 15	+ 592	+ 419	+ 1	+ 420
— Intégration des vacataires	+ 150	»	+ 150	»	»	»	»	»	»
— Suppressions nettes	- 29	- 1 061	- 1 090	- 3	- 674	- 677	- 5	- 177	- 182
— Transferts	+ 106	+ 306	+ 412	+ 2	»	+ 2	+ 20	- 10	+ 10
— Budgétisations et débudgétisations	»	»	»	»	- 13	- 13	+ 2	»	+ 2
Total emplois budgétaires	+ 1 079	- 717	+ 362	+ 576	- 672	+ 96	+ 436	- 186	+ 250
II. — Emplois non budgétaires :									
— Créations-Suppressions	- 2	+ 2	»	»	+ 1	»	»	+ 2	+ 2
— Transferts	»	+ 2	+ 2	»	»	»	»	»	»
— Economies	- 3	- 27	- 30	»	- 34	- 34	»	- 37	+ 37
— Budgétisations et débudgétisations	»	»	»	»	+ 13	+ 13	- 2	»	- 2
Total emplois non budgétaires .	- 5	- 23	- 28	»	- 21	- 21	- 2	- 35	- 37
Effectifs inscrits aux budgets votés :									
I. — Emplois budgétaires	54 032	41 398	95 430	54 608	40 726	95 334	55 044	40 540	95 584
II. — Emplois non budgétaires	218	2 937	3 155	218	2 916	3 134	216	2 881	3 097

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des emplois en distinguant selon les huit programmes définis par le budget des programmes.

RÉPARTITION DES EMPLOIS PAR PROGRAMME POUR 1986, 1987, 1988

Programmes	1986		1987		1988	
	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires
1. Universités et établissements assimilés .	71 069	350	70 962	350	71 198	350
2. Enseignements technologiques supérieurs	15 658	39	15 658	39	15 681	37
3. Etablissements de formation de personnels	4 211	1	4 211	1	4 208	1
4. Etablissements spécifiques	1 632	468	1 633	469	1 633	466
5. Recherche	1 072	»	1 082	»	1 082	»
6. Action sociale en faveur des étudiants .	331	2 297	330	2 275	330	2 243
7. Formation continue	1 137	(*) 390	1 143	(*) 690	(*) 1 143	890
8. Relations internationales	320	»	315	»	309	»
9. Administration	»	»	»	»	»	»
Total	95 430	3 545	95 334	3 824	95 584	3 987

(*) Emplois gagés par les ressources prévues par la loi du 16 juillet 1971 relative à la formation continue.

1. Les personnels enseignants

• En 1988, les créations nettes d'emplois budgétaires d'enseignants s'élèveront à **436** sur un total de 54 608 au 31 décembre 1987 (y compris les élèves des écoles normales supérieures), soit une progression de 0,8 % qui traduit la volonté de renforcer le potentiel d'enseignement dans un contexte de réduction des effectifs de la fonction publique (- 1,5 %).

Les créations se répartissent comme suit :

- 417 créations nettes d'enseignants et chercheurs à la rentrée de 1988 dont 64 emplois de professeurs, 10 emplois de 1ère classe et 54 de deuxième classe, 293 maîtres de conférence et 60 agrégés,

- un emploi de chercheur dans la filière "télécommunications" du Conservatoire national des Arts et Métiers et un emploi à l'Ecole des Hautes études en sciences sociales,

- deux emplois d'enseignant dans les instituts nationaux de sciences appliquées résultant de la budgétisation de deux emplois

non budgétaires, compensées par la suppression de deux emplois non budgétaires,

- 20 transferts d'emplois d'enseignant de statut second degré provenant de l'enseignement scolaire vers les instituts universitaires de technologie,

- 5 suppressions d'emplois résultant de diverses mesures de transformations d'emplois dont 3 suppressions d'emplois d'enseignant équilibrées par 3 créations d'emplois d'ingénieur.

Les créations d'emplois pour 1988 demeurent ainsi comparables aux mesures proposées les années précédentes : + 576 en 1987, + 850 en 1986 et + 640 en 1985.

• Cependant, en application de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1986, les professeurs ayant atteint la limite d'âge résultant de la loi du 13 septembre 1984 pourront demander à rester en activité.

Sur les 600 professeurs concernés, 460 semblent intéressés par la mesure. Ils seront donc comptabilisés en "surnombre" pour un coût évalué provisoirement à 90 millions, soit 120 millions en année pleine.

Le maintien en activité de ces professeurs cumule plusieurs avantages : il permet de porter à 896 les créations effectives d'emplois, d'accélérer les recrutements et, en conséquence, d'accroître les possibilités de promotion sur les postes libérés (au sens budgétaire) et enfin de disposer immédiatement, c'est-à-dire sans les délais de recrutement habituels, d'un personnel particulièrement qualifié et compétent.

L'augmentation du potentiel d'enseignement est ainsi, en fait, la plus forte depuis 1983.

• Le ministère semble également résolument décidé à prendre en compte la situation maintes fois dénoncée relative au décalage entre la création d'emplois et le recrutement effectif sur ce poste. Cette situation, certes inhérente aux difficultés de gestion des effectifs, tend cependant à obérer sérieusement la portée de l'autorisation parlementaire en matière de création d'emplois. 8 % des postes d'enseignants n'étaient en effet pas pourvus au 1er janvier 1987.

Le décret du 17 juillet 1987, sur le statut des corps universitaires, propose diverses mesures d'assouplissement et de rationalisation des procédures qui devraient permettre de réduire de huit mois les délais de recrutement qui étaient jusqu'à présent de l'ordre de deux ans.

• Enfin, il convient de souligner la mesure permettant aux universités de recruter des vacataires de moins de 27 ans, titulaires d'un diplôme d'études approfondies et qui pourraient assurer trois heures de travaux dirigés.

Cette mesure, qui a notamment pour objet de rendre plus attractives les carrières d'enseignant, devra néanmoins prendre en compte le danger qu'il y aurait à reconstituer un corps important de vacataires avec les problèmes statutaires qui pourraient à nouveau en résulter.

2. Les personnels non enseignants

• Le projet de budget propose 221 suppressions d'emplois d'ingénieur, technicien ou administratif (186 emplois budgétaires et 35 non budgétaires) à comparer aux 675 postes déjà supprimés en 1987.

Le fascicule budgétaire comporte en effet les mesures suivantes :

- 180 emplois budgétaires et 37 emplois non budgétaires de moins au titre de la régulation des flux de la fonction publique et du redéploiement des effectifs,

- 10 emplois transférés vers d'autres budgets (7 vers le budget de la Culture et 3 vers le budget de l'Enseignement scolaire),

- 1 création d'emploi d'ingénieur au Conservatoire national des Arts et Métiers,

- 3 créations d'emplois d'administratif par suppression de 3 emplois d'enseignant,

- 2 emplois non budgétaires en plus au Centre national des oeuvres universitaires et scolaires résultant d'un "repyramidage" des emplois.

Par rapport aux effectifs budgétaires et non budgétaires de 1987 (soit 42 275), la réduction du nombre d'emplois de non-enseignants s'établit à 0,5 %.

Ce sont donc 2 016 emplois -budgétaires et non budgétaires- de non-enseignants qui ont été supprimés en 1986, 1987 et 1988.

• La Cour des Comptes, dans son rapport de 1985, estimait à 5 000 les sureffectifs de non enseignants, ce constat étant notamment fondé sur l'examen de la durée de travail de ces personnels.

La politique engagée dès 1985, pour n'être pas totalement satisfaisante, s'inscrivait cependant dans la logique de réduction

des dépenses et de renforcement de la productivité des administrations.

L'analyse de la Haute Juridiction ne tenait cependant pas compte de la spécificité de nombreux emplois de techniciens, géographiquement dispersés et qui devaient être maintenus si l'on voulait que certains laboratoires continuent de fonctionner.

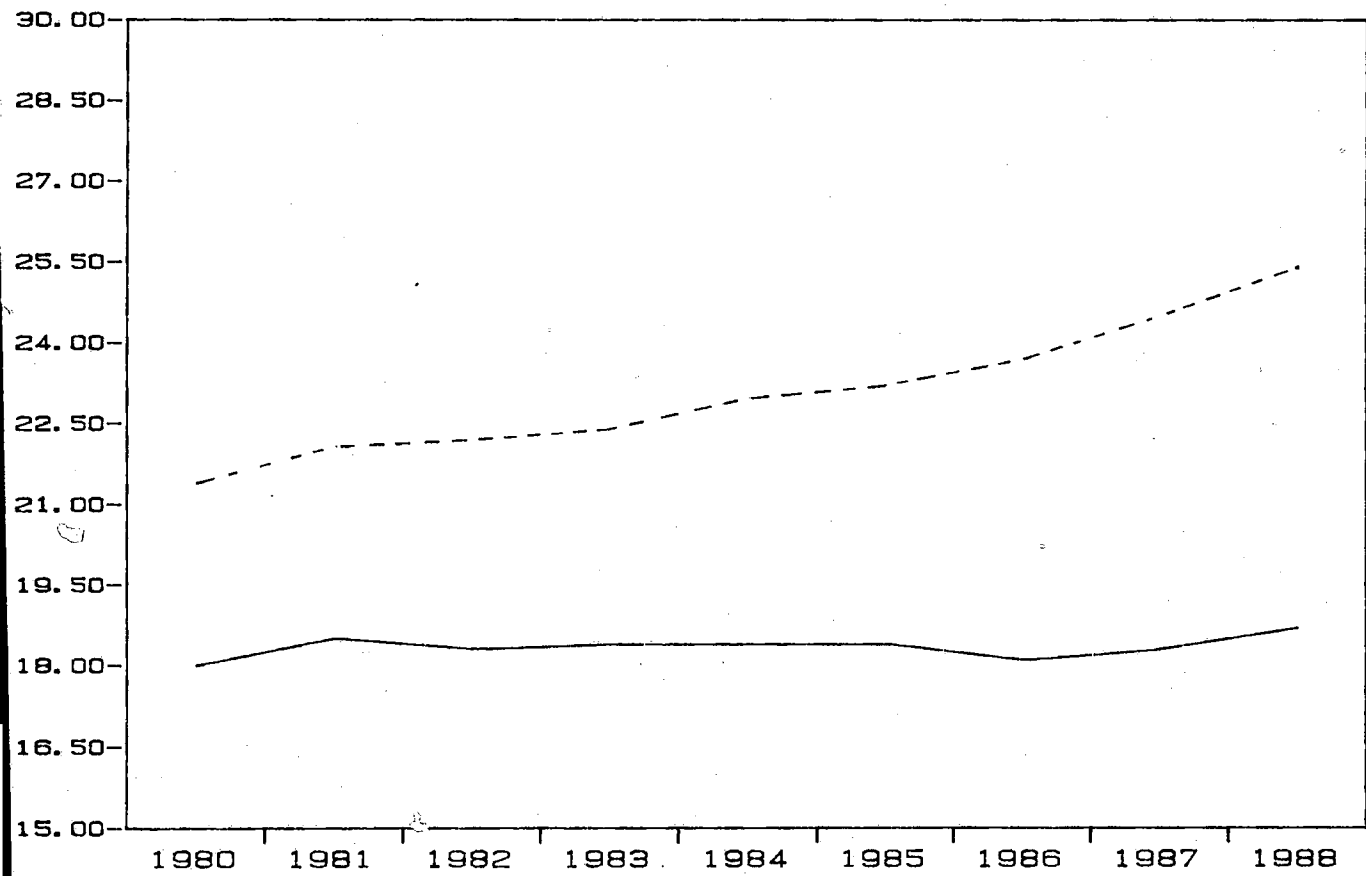
Ainsi, le processus, qui aura contribué sur les trois années 1986-1987-1988 à supprimer plus de 2000 emplois vacants, semble avoir aujourd'hui atteint un niveau limite ; au-delà des difficultés ne manqueraient pas de surgir, notamment dans les instituts universitaires de technologie qui ouvrent de nouveaux départements.

Votre commission estime prudente la décision de ralentir nettement le mouvement de suppressions de postes, dans le cadre de ce projet de budget. Le graphique ci-dessous traduit, si besoin était, la dégradation sensible du "taux d'encadrement" en personnel non enseignant, l'encadrement en personnel enseignant ou chercheur demeurant relativement stable sur les dernières années.

GRAPHIQUE

SENAT...
* G S I - E C O * DATA-ECO *
SOURCE STATISTIQUE :
-VERDI

— Nombre d'étudiants/nombre d'enseignants
--- Nombre d'étudiants/nombre de personnels administratifs



B. LES MESURES INTERESSANT LA SITUATION DES PERSONNELS

1. Les personnels enseignants

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

L'Etat répond à ses engagements en prévoyant pour 1988 la transformation de 850 emplois d'assistant en 830 emplois de maître de conférence et 20 emplois d'astronome-adjoint (pour un coût budgétaire de 2,71 millions de francs).

De même, 855 maîtres-assistants sont transformés en emplois de maîtres de conférence (le coût de la mesure ne pouvant être connu qu'en gestion).

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

- 14 712 maîtres assistants ont ainsi été intégrés dans le corps des maîtres de conférence,

- et 4 242 assistants l'ont été dans le corps des maîtres de conférence.

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

Le projet de budget pour 1988 prévoit 263 transformations d'emplois de chef de travaux et de 120 assistants hospitaliers ainsi que la transformation de 24 emplois de maître de conférence en emplois de professeur des universités praticien hospitalier (quatrième des cinq années d'application du décret de 1984, coût : 1,7 million de francs).

• Vingt emplois d'agrégés sont transformés en emplois d'agrégés hors classe (coût de la mesure : 0,26 million de francs).

• Enfin, 100 professeurs de deuxième classe sont promus à la première classe (coût de la mesure : 2,6 millions de francs)

portant à 100 le nombre de professeurs de deuxième classe ayant bénéficié de cette promotion depuis 1986.

2. Les personnels non enseignants

• L'application d'un statut, analogue à celui des fonctionnaires des établissements de recherche, aux ingénieurs, techniciens et administratifs contractuels du ministère de l'Education nationale, décidée par le décret du 31 décembre 1985 s'achève comme prévu dans le cadre de ce projet de budget, par la titularisation de 7 246 agents contractuels (coût budgétaire : 7,6 millions de francs).

• Le statut des personnels de magasinage et de surveillance des bibliothèques est amélioré grâce à la disparition de la catégorie D (128 emplois) et la création de corps de catégories B et C (coût budgétaire : 2,4 millions de francs).

• Enfin la mise en place du corps d'assistants ingénieurs se traduit par 461 transformation d'emplois (coût budgétaire : 3 millions de francs).

3. Observations

• Votre commission se félicite en premier lieu que l'Etat ait ainsi scrupuleusement respecté ses engagements à l'égard des personnels.

Pour les enseignants, les mesures prises devraient par ailleurs contribuer à résorber les distorsions résultant du déséquilibre de la pyramide des âges des professeurs. La décision d'ouvrir en surnombre 200 promotions de professeurs de deuxième classe à la première classe, après les 200 promotions intervenues en 1986 puis en 1987 devrait ainsi contribuer à "lisser" les carrières de ces personnels.

Par ailleurs, l'achèvement du plan de transformation d'emplois d'assistants en emplois de maîtres de conférence permettra de manière définitive d'uniformiser les procédures de recrutement.

Pour les non-enseignants, les mesures traduisent la volonté d'associer la recherche de gains de productivité et la valorisation des carrières. Ainsi la création du corps d'assistants-ingénieurs améliorera sensiblement les possibilités de promotion au sein des nouveaux corps de techniciens.

• Comme les années précédentes, votre commission ne peut cependant manquer de s'étonner, sur le plan des principes, du développement de mesures catégorielles dont bénéficient les personnels de l'enseignement supérieur au moment où l'ensemble des salariés de la fonction publique est soumis aux rigueurs de la "pause catégorielle".

Le poids des décisions prises dans le cadre des décrets de 1984 et 1985 doit ainsi à nouveau être rappelé, d'autant plus que la mise en place de ces nouveaux statuts a abouti à organiser des procédures de recrutement particulièrement lourdes. Les exemples foisonnent de concours de recrutement de chercheurs particulièrement pointus, totalement inadaptés à la rapidité et à la souplesse souhaitables pour les laboratoires. De même, pour les personnels non enseignants, il faudra désormais un concours national pour recruter un chauffeur dans telle ou telle université de province.

Cette évolution apparaît ainsi regrettable puisqu'elle accroît la rigidité de la gestion des personnels et s'effectue au détriment de la résorption de difficultés anciennes, comme l'insuffisance criante de la prime de recherche.

Cette prime, instituée par le décret du 6 juillet 1957, en faveur des enseignants-chercheurs demeure fixée depuis 1972 à 2 620 francs par an. Cette situation, par son caractère quasiment humiliant, pourrait contribuer à une relative démobilisation des chercheurs ; elle mériterait, de ce fait, une solution urgente.

• Sur un plan formel, votre rapporteur regrette à nouveau la pratique consistant à inscrire des crédits en "constitution de provision".

Le recours à cette procédure peut paraître inévitable pour permettre d'opérer, en cours de gestion, la mise en place de nouveaux statuts. Elle conduit cependant à une situation contestable où le Parlement est conduit à ratifier une décision de nature réglementaire de transformation d'emplois prise l'année précédente, en méconnaissance avec le droit exclusif reconnu au Parlement à l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, de créer et de transformer des emplois.

Ainsi, dans le projet de loi de finances pour 1988, la deuxième tranche de titularisation des contractuels ingénieurs, techniciens et administratifs, réalisée en gestion 1987 sur provision est consolidée par une annulation de crédits de la provision 1987 du chapitre 37-93 de la section scolaire, à hauteur du coût de la mesure de transformation des emplois budgétaires concernés.

De même faut-il regretter, pour 1988, qu'une provision ait été constituée pour la réforme du statut des personnels de

magasinage et de surveillance des bibliothèques (+ 2,3 MF sur le chapitre 31-61).

Sur cette question, votre rapporteur insiste, même s'il est conscient de la complexité de la gestion des chapitres de personnels, sur le respect nécessaire des prérogatives du Parlement en matière financière.

C. LES CREDITS D'HEURES COMPLEMENTAIRES

La dotation en heures complémentaires est l'objet d'une mesure nouvelle de 45 millions de francs, soit une augmentation de 8,1 % après une augmentation de 8,9 % en 1987.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS D'HEURES COMPLÉMENTAIRES

(En millions.)

Année	Crédits d'heures complémentaires
1981	350,4
1982	368,9
1983	374,9
1984	443,3
1985	500,3
1986	502,9
1987	552,9
1988	597,9

Les cours complémentaires ont l'avantage d'autoriser les recours à des intervenants extérieurs, donc de permettre une meilleure ouverture des universités sur leur environnement ou d'adapter rapidement la capacité d'enseignement aux besoins.

Le recours aux heures complémentaires a beaucoup augmenté au cours des dernières années : il représente en 1986-1987 26,15 % de la charge d'enseignement des universités (contre 18,6 % en 1982-1983), 48,55 % dans les instituts universitaires de technologie (contre 45,5 % en 1982-1983) et 46 % dans les écoles d'ingénieurs (contre 36,65 % en 1982-1983).

Il a été indiqué à votre rapporteur que la part des enseignements effectués en heures complémentaires par grands groupes de disciplines était la suivante :

Disciplines	Pourcentage d'enseignement effectué en H.C.	
	1985-1986	1986-1987
Droit	29,7	32
Sciences économiques	37,7	37,5
Lettres	28,3	29,8
Sciences	20	20,3
Pharmacie	16,6	15,8
I.U.T.	49	48,5
Ecoles d'ingénieurs	47	46

Il est cependant regrettable qu'il ne soit pas possible d'obtenir une ventilation entre personnels permanents et personnels associés à l'enseignement pour l'attribution des crédits de cours complémentaires, ces données n'étant pas actuellement disponibles au ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur.

Cette information aurait en effet permis d'apprécier le degré réel de recours à des intervenants extérieurs, ou encore de mesurer si ce type d'interventions avait tendance à se développer.

L'évolution des crédits de cours complémentaires appelle cependant deux observations :

- La tarification des heures complémentaires à un taux inchangé depuis 1983 -soit 121,8 francs de l'heure pour les travaux dirigés et 182,7 francs l'heure de cours- et à un niveau très insuffisant (puisque très en deçà des taux pratiqués dans le second degré) n'est pas adaptée au recours à des intervenants extérieurs.

Le problème des indemnités pour heures complémentaires d'enseignement avait été abordé par la Cour des Comptes en 1985. Dans son rapport public de 1978 elle avait déjà évoqué les imprécisions qui caractérisaient à l'époque la définition des obligations de service des enseignants ; elle observait en 1985 les progrès notables accomplis depuis lors grâce à trois décrets pris en 1979, 1983 et 1984.

Mais la Cour remarquait 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 ont démontré un usage parfois immodéré des indemnités pour heures complémentaires d'enseignement. Trois "techniques" sont mises en oeuvre par les universités pour allouer un montant excessif d'indemnités : la rémunération de tâches annexes à l'enseignement, l'attribution d'indemnités forfaitaires, la diminution du service statutaire en deçà des prescriptions réglementaires.

La première consiste à rémunérer comme heures complémentaires d'enseignement des tâches telles que le "suivi des projets des élèves" ou la correction des travaux de fin d'études ; la seconde aboutit à délivrer des indemnités supplémentaires aux enseignants, sans qu'aucune relation avec un quelconque service fait soit établie et il s'agit, en réalité, de compléments de rémunération ; la troisième, enfin, résulte d'une décharge de service, conduisant à rémunérer comme heures complémentaires des prestations déjà rémunérées au titre du service normal.

Votre commission se demande ainsi si la progression rapide des crédits d'heures complémentaires s'est accompagnée des mesures nécessaires à une gestion rigoureuse et attentive de ces crédits.

CHAPITRE II

LES MOYENS DES UNIVERSITES

A. LE FONCTIONNEMENT DES ETABLISSEMENTS

• Les moyens pour le fonctionnement des enseignements supérieurs (hors recherche) progressent de 6,4 % passant de 1 269,4 à 1 350,6 millions de francs.

Cette progression succède à la stagnation des crédits de fonctionnement constatée en 1987 (+ 0,5 %), Alors que, sur les exercices de 1983 à 1987, ils avaient diminué de 14,9 % en francs constants.

Votre Commission avait dénoncé dès 1985, date à laquelle le Ministère indiquait déjà que les crédits inscrits en loi de finances initiale se révélaient très insuffisants pour faire face à l'ensemble des besoins des établissements, la politique consistant à sacrifier le fonctionnement des universités au bénéfice des dépenses de personnel.

L'effort entrepris amorce ainsi le rattrapage unanimement souhaité au cours du débat budgétaire de l'année dernière.

• Une mesure nouvelle de 76 millions de francs est inscrite au projet de budget afin de financer quatre types d'actions :

- Les moyens de fonctionnement des services d'éducation physique et sportive seront notablement améliorés (+ 3 millions de francs, soit une augmentation de 15,5 % en 1987).

- Une mesure nouvelle de 7 millions de francs (+ 36 %) permettra de renforcer les actions de formation continue et de formation des maîtres du second degré, notamment dans le cadre de la préparation aux concours du Certificat d'Aptitude

Professionnelle à l'Enseignement du Secondaire et d'agrégation, au moment où le ministre de l'Education nationale va annoncer un plan de recrutement de professeurs du second degré, à la fois pour pallier les difficultés de recrutement dans plusieurs disciplines et pour accompagner l'évolution prévisible des effectifs dans les lycées.

- L'ouverture de nouveaux établissements (Ecole normale supérieure de Lyon, huit nouveaux départements d'instituts universitaires de technologie, Université du Pacifique) se traduit par une mesure nouvelle de 20 millions de francs.

- Enfin, les "dotations sur critères" allouées aux établissements sont majorées de 5 % par rapport à 1987, soit une mesure nouvelle de 46 millions de francs.

• Les droits d'inscription restent fixés à 450 francs pour l'année universitaire 1987-1988. Une augmentation raisonnable des droits d'inscription, d'un strict point de vue financier, n'aurait cependant pas été critiquable. En effet, en francs constants, ces droits étaient fixés à 390 francs en 1969. Leur niveau actuel apparaît donc relativement insuffisant au regard des charges nouvelles des universités (développement des filières technologiques, informatiques, etc...) et aussi des "prestations" nouvelles dont bénéficient les étudiants.

Cependant, pour le cas où une mesure de revalorisation des droits d'inscription devait intervenir à la rentrée de 1988, votre Commission souhaiterait attirer l'attention du Ministère sur deux points :

- d'une part, les droits d'inscription constituant une **ressource propre** des universités, la maîtrise de ceux-ci renforce leur autonomie par rapport aux financements proprement étatiques ; si le ministère récupère à son profit une partie du bénéfice du relèvement des droits, pour les distribuer selon ses propres critères d'attribution, comme cela a pu être le cas au cours des années passées, il détourne ainsi les droits d'inscription de leur finalité qui est le maintien d'une relative autonomie pour les établissements. Il faut se féliciter dans cet esprit que le droit de reprise mis en oeuvre par le Gouvernement précédent ait été abandonné ;

- d'autre part, il convient de remarquer que, suite à la décision arrêtée dans le cadre du budget pour 1986 qui a conduit l'Etat à cesser de contribuer au financement de la sécurité sociale étudiante (votre Commission avait estimé à l'époque qu'il

s'agissait d'une mesure de débudgétisation pure et simple), la cotisation de sécurité sociale de l'étudiant a été portée de 450 francs à 640 francs (+ 42 %). Les droits à payer pour s'inscrire dans une université se situent donc aujourd'hui à un niveau élevé (entre 1 100 et 1 200 francs). Ainsi, s'il était demandé un effort supplémentaire aux étudiants, cet effort ne saurait cependant s'accompagner corrélativement d'un désengagement de l'Etat.

- L'augmentation des ressources propres des universités apparaît essentielle pour l'adaptation rapide des établissements à la demande tant qualitative que quantitative du marché étudiant.

Votre Rapporteur se réjouit ainsi de la mesure adoptée dans le cadre de la loi sur le développement du mécénat qui permet aux entreprises de déduire les dons au profit des universités dans la limite de 3 %o de leur chiffre d'affaires, même s'il est cependant encore trop tôt pour en apprécier le succès réel faute de disposer des informations fiscales nécessaires.

B. LES BIBLIOTHEQUES

1) Les bibliothèques universitaires

• Les crédits de fonctionnement des bibliothèques universitaires s'établissent ainsi (en millions de francs) :

Nature des dépenses	1985	1986	1987	Prévisions 1988	Variation 1988/1987
Crédits de personnel	328,9	332,6	346,6	360	+ 4
Crédits de matériel	76,4	83,1	86,3	96,8	+ 12,2
Crédits accordés par le Centre national des lettres	9,7	9,7	10	non déterminé	»
Total hors Centre national des recettes	417,2	428,18	418,18	»	»

• Les dépenses en capital (prévisions) sont les suivantes :

	1986	1987	Prévisions 1988
Chapitre 66-70 : Crédits de premier équipement et de renouvellement de matériel	7	8	8

Seules des bibliothèques considérées comme bibliothèques de recherche (bibliothèque de documentation internationale contemporaine de Nanterre, bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg) obtiennent des crédits spécifiques sur le chapitre 66-71.

Quant aux crédits de maintenance inscrits au chapitre 56-10, ils ont été déconcentrés depuis 1986 et l'administration centrale n'intervient plus dans le choix des opérations entre les différents équipements universitaires.

• Le projet de budget prévoit 12 suppressions de postes, ce qui apparaît très inférieur au 45 suppressions décidées en 1987 et

111 suppressions de 1986. Cependant, les observations, relatives aux difficultés entraînées par les suppressions de personnels administratifs formulées ci-dessus, peuvent être renouvelées dans le domaine des bibliothèques.

- Une mesure nouvelle de 10 millions de francs est inscrite sur le chapitre 36-11 afin de tenir compte des besoins documentaires des bibliothèques universitaires (hors centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique). Leurs crédits augmentent de 14 % en 1988.

Ainsi les inquiétudes répétées de votre Commission sur la situation préoccupante des bibliothèques universitaires ont-elle pu être prises en compte. Votre Rapporteur avait, en effet, dénoncé les années passées la dégradation du fonctionnement de ces bibliothèques ainsi que l'insuffisance du renouvellement des collections.

- Compte tenu de l'importance des actions menées dans le domaine des bibliothèques et en raison de l'existence d'une Direction des Bibliothèques, des Musées et de l'Information scientifique et technique, il apparaît très souhaitable qu'une action spécifique "Bibliothèques" soit individualisée dans le fascicule bleu.

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

- Enfin, une estimation des besoins documentaires des universités françaises est menée progressivement dans le cadre de la politique contractuelle.

En ce qui concerne les nouveaux premiers cycles, les universités responsables sont incitées à étudier avec la bibliothèque universitaire les moyens complémentaires nécessaires.

Au niveau de la recherche, la définition de priorités documentaires est demandée aux universités dans le cadre des programmes quadriennaux.

Pour des objectifs d'amélioration du service public, les besoins des bibliothèques universitaires sont exprimés dans le

cadre de contrats de modernisation passés entre la Direction des Bibliothèques, des Musées et de l'Information Scientifique et Technique et les universités, avec éventuellement la participation des collectivités territoriales. Ces contrats portent sur des équipements techniques (antivols, système de gestion informatisée, lecteurs de microfiches, vidéodisques et lecteurs de disques compacts).

2) Les bibliothèques non universitaires

Les bibliothèques non universitaires dépendant de la Direction des bibliothèques, des musées et de l'information scientifique et technique, sont la bibliothèque de l'Institut, la bibliothèque Mazarine, la bibliothèque Byzantine, la bibliothèque de l'Académie nationale de Médecine, les bibliothèques du Muséum national d'histoire naturelle et du Musée de l'homme. Elles sont regroupées sous l'intitulé "bibliothèques de grands établissements".

Ces bibliothèques couvrent des domaines différents et ne desservent pas les mêmes publics. Elles ont en commun en revanche une importante fonction de conservation. Leurs collections s'élèvent à environ 3,5 millions de volumes et 37 000 titres de périodiques et les enquêtes faites en 1975 et 1983 ont fait apparaître que ces bibliothèques conservent 176 656 volumes anciens (imprimés antérieurs à 1810) et globalement 1/5 du patrimoine ancien (imprimés, manuscrits, cartes, estampes...) placé sous la responsabilité de la Direction des bibliothèques, de musées et de l'information scientifique et technique.

De 1983 à 1987, les subventions de fonctionnement attribuées aux bibliothèques de grands établissements ont été les suivantes :

Bibliothèques	1983	1984	1985	1986	1987	1988 (prévisions)
Institut	407 760	419 993	419 993	470 393	470 394	505 673
Mazarine	388 989	320 978	320 978	439 177	439 177	472 115
Byzantine	53 326	54 926	54 926	61 517	61 520	66 135
Académie de médecine	119 243	76 459	76 459	131 995	131 995	141 894
Muséum	595 680	625 887	657 123	702 292	702 223	754 881
Musée de l'homme	195 851	205 644	215 908	230 739	230 808	248 150

En 1988, ces bibliothèques devraient voir leur subvention de fonctionnement augmenter de 7,5 %.

Sur leurs dotations annuelles, ces bibliothèques assurent, comme les bibliothèques universitaires, l'accroissement et la mise en valeur des fonds et aussi la conservation de leurs collections. Il est regrettable que cette fonction - compte tenu de l'enveloppe budgétaire impartie - ne soit menée à bien que de façon limitée.

Du point de vue des locaux, la bibliothèque Byzantine a bénéficié, à l'occasion de son déménagement en juin 1985 dans les anciens bâtiments de l'Ecole Polytechnique, de meilleures conditions de conservation. Par ailleurs, à la suite d'une étude menée sur les possibilités de conservation, des bibliothèques de Paris (universitaires et de grands établissements), la création d'un silo de conservation pour les collections de faible usage ou en péril est à l'étude.

C. LA RECHERCHE

1. Présentation des crédits

EFFECTIFS ET FINANCEMENT

(En millions de francs.)

	1986	1987	1988	Variation 1988/1987 %
<i>Effectifs</i>	1 072	1 082	1 082	
<i>dont :</i>				
- Chercheurs	28	31	31	
- Ingénieurs, techniciens, administratifs	1 044	1 051	1 051	
Dotations inscrites au budget du ministère :				
- Dépenses ordinaires + autorisations de programme .	1 622,1	1 657,8	1 653,5	- 1
- Dépenses ordinaires + crédits de paiement	1 480,5	1 573,8	1 801	+ 14,4
<i>Dépenses ordinaires</i>	216,5	217,8	210,9	+ 3,2
<i>dont :</i>				
- Frais de personnel	191,3	192,6	185,3	
- Dépenses informatiques	17,6	17,6	17,6	
- Autres frais de fonctionnement	7,6	7,1	7,9	
<i>Autorisations de programme</i>	1 405,6	1 440	1 442,6	+ 0,2
<i>dont :</i>				
- Moyens de fonctionnement des laboratoires :				
- soutien de programmes	972	972	972	
- autres moyens de fonctionnement	»	»	»	
- soutien thématique	»	»	»	
- matériel moyen	126	113	109	
- Autres investissements :				
- équipements mi-lourds	46	46	46	
- moyens de calcul (T.G.E. compris)	156	172	172	
- autres investissements et charges	»	»	»	
- Equipements des T.G.E.	7	7	11	
- Opérations immobilières (hors T.G.E.)	98,6	130	132,6	
- Soutien à la recherche industrielle et technique	»	»	»	
<i>Crédits de paiement</i>	1 254	1 356	1 590	+ 17,25
<i>dont :</i>				
- Service votés	135	210	334	
- Soutien des programmes	972	972	972	
- Mesures nouvelles	157	174	284	

Les crédits affectés à la recherche universitaire diminuent de 1 % en dépenses ordinaires et autorisations de programmes mais progressent de 14,4 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement, compte tenu de la poursuite de l'effort très marqué de rattrapage des crédits de paiement.

2. Les crédits d'équipement hors soutien des programmes

Les dépenses d'investissement, non inclus le soutien des programmes, augmentent de 0,2 % en autorisations de programme et de 17,25 % en crédits de paiement. La progression très rapide des crédits de paiement a pour but de poursuivre le processus d'apurement des autorisations de programme des budgets antérieurs, non utilisées en raison de l'insuffisance de couverture en crédits de paiement, en particulier pour les matériels informatiques et scientifiques. Cette évolution, faut-il le rappeler, va tout à fait dans le sens des observations émises par votre Commission en 1986.

Les opérations d'investissement figurant au budget de la recherche universitaire recouvrent trois types d'opérations :

- opérations immobilières (chapitre 36.12) ;
- matériel informatique (chapitre 66.71, § 50) ;
- matériel scientifique (chapitre 66.71, § 40).

• **Opérations immobilières :** Les opérations immobilières programmées sont de 130 millions de francs en 1987 ; le montant prévu en 1988 est de 132,6 millions de francs. La totalité de cette augmentation devrait être consacrée à des dépenses d'entretien du patrimoine immobilier, qui constituent l'une des priorités de la Direction de la Recherche pour l'année 1988.

Les crédits de paiement passent de 99 à 157,3 millions de francs, soit une augmentation de 58,9 % par rapport à 1987, après une augmentation de 107,6 % en 1987, Sur ce total, 116,4 millions de francs sont consacrés à la maintenance contre 82 en 1987 et 40 en 1986. Cette évolution ne peut que répondre aux vœux de votre Commission qui a souvent souligné combien l'exigence de la qualité de la recherche universitaire ne pouvait être maintenue si se poursuivait la dégradation du patrimoine immobilier.

• **Matériel informatique** : 172 millions de francs en autorisations de programme seront consacrés en 1988 comme en 1987 au développement des moyens de calcul, les crédits de paiement passant de 163,2 à 223,2 millions de francs (+ 36,8 %).

• **Matériel scientifique** : Les crédits de matériel scientifique 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-Régions, sont souvent acquis avec un co-financement des collectivités territoriales, du Fonds de la Recherche et de la Technologie et des grands organismes de recherche.

Le reste des crédits de matériel scientifique est utilisé pour des actions incitatives ou par l'équipement qui accompagne la mise en service des nouveaux locaux de recherche.

Ces crédits passent de 222 à 237,6 millions de francs en crédits de paiement, soit une progression de 7 % ; en autorisations de programme, ils demeurent au niveau de 1987, soit 166 millions de francs.

4. Les crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement sont répartis à partir des crédits de soutien de programmes, reconduits au niveau de 1987, soit 972 millions de francs et des crédits de vacations inscrits sur le chapitre 36.15 et qui passent de 54,5 à 55,6 millions de francs, soit une progression de 2 %.

On ne peut que s'étonner une nouvelle fois que des crédits de soutien de programmes, qui sont en fait des crédits de fonctionnement, continuent d'apparaître en dépenses d'équipement.

A une question de votre Rapporteur demandant si le Ministère entendait mettre fin à l'infraction aux règles de l'orthodoxie budgétaire qui consiste à inscrire en dépenses en capital ce qui constitue en fait des crédits de fonctionnement, il est ainsi répondu :

"L'inscription au titre VI des crédits de soutien de programme des laboratoires de recherche universitaire n'est pas spécifique à ceux-ci, mais concerne l'ensemble des grands organismes de recherche depuis 1976 et ce avec l'accord de la Direction du Budget.

Cette solution est bien adaptée aux impératifs de souplesse de fonctionnement de la recherche : la distinction fonctionnement - équipement est de moins en moins évidente dans la vie d'un laboratoire de recherche et une part croissante de petits matériels d'un coût réduit (cf. micro-ordinateurs) sont de fait achetés sur les crédits de soutien de programme. Inversement, des petits matériels non inventoriés, et donc classés en fonctionnement, sont parfois d'un coût tel, qu'ils ne peuvent être payés que sur crédits d'équipement..."

Votre Rapporteur ne méconnaît pas la commodité et la facilité de gestion que permet cette procédure. Cela ne saurait constituer une raison suffisante d'accepter que les règles relatives à la présentation budgétaire telles qu'elles figurent aux articles 6 et 7 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1955 soient à nouveau enfreintes, et que le contrôle de ces dépenses en soit affecté.

D. L'EQUIPEMENT (HORS RECHERCHE)

Les dépenses en capital envisagées pour 1988.

Les dépenses en capital envisagées pour 1988 se décomposent ainsi en autorisations de programme et crédits de paiement :

(En millions de francs.)

1986		1987		Variation 1987/1986 des crédits de paiement en pourcentage	1988		Variation des crédits de paiement en pourcentage
Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement		Autorisations de programme	Crédits de paiement	
600,7	548,4	689,5	664,5	+ 21,2	799	735,5	+ 10,7

De 1987 à 1988, les autorisations de programme connaissent une progression de 689,5 millions de francs à 799 millions de francs (+ 15,9 %).

Cette progression succède à une progression de 14,8 % en 1987.

Les crédits de paiement, pour leur part, progressent aussi de 664,5 millions à 735,5 millions de francs, soit 10,7 % après une augmentation de 21,2 % en 1987.

1. La maintenance

Les crédits consacrés à la maintenance s'établissent à 230 millions de francs en autorisations de programme contre 215 millions de francs en 1987, soit une augmentation de 7 %.

En réponse à une question de votre Rapporteur, le Ministère estimait, l'année dernière, à 424,4 millions de francs, les crédits nécessaires à la maintenance du patrimoine immobilier pour une surface 9 500 000 m² (surface évaluée aujourd'hui à 12 millions de m²).

Ainsi, malgré les progrès enregistrés en 1987 et 1988 (+ 35,8 % en deux ans), reste-t-on néanmoins au-dessous du niveau souhaitable pour l'entretien du patrimoine immobilier dont la dégradation est d'autant plus rapide que la majorité des universités ont été construites sous la pression de l'urgence dans les années 60, et sans respecter toutes les exigences de qualité.

La répartition par région de l'enveloppe 1987 consacrée sur le chapitre 56-10 à la maintenance des établissements d'enseignement supérieur figure au tableau ci-dessous. Cette enveloppe s'élève à 223,8 millions de francs. Il est rappelé qu'en application du décret n° 86-253 du 20 février 1986 relatif au classement des investissements publics, les investissements concernant la maintenance font partie de la catégorie II (investissements d'intérêt régional) et que les commissaires de la république des différentes régions sont maîtres de l'utilisation des dotations déléguées par l'Administration centrale.

Régions	Académies	Enveloppes globales 1987
Alsace	Strasbourg	7,420
Aquitaine	Bordeaux	8,770
Auvergne	Clermont-Ferrand	4,168
Bourgogne	Dijon	5,760
Bretagne	Rennes	15,210
Centre	Orléans-Tours	5,130
Champagne-Ardenne	Reims	5,350
Franche-Comté	Besançon	5,020
Ile-de-France	Créteil-Paris-Versailles	65,245
Languedoc-Roussillon	Montpellier	10,666
Limousin	Limoges	1,835
Lorraine	Nancy-Metz	9,011
Midi-Pyrénées	Toulouse	12,955
Nord - Pas-de-Calais	Lille	9,994
Éasse-Normandie	Caen	3,250
Haute-Normandie	Rouen	4,350
Pays de la Loire	Nantes	5,927
Picardie	Amiens	2,344
Poitou-Charentes	Poitiers	4,926
Provence - Alpes - Côte d'Azur	Aix-Marseille-Nice	12,160
Rhône-Alpes	Grenoble et Lyon	21,459
Guadeloupe	Antilles-Guyane	1,500
Martinique	Antilles-Guyane	0,500
Réunion	Réunion	0,850
Total régions et académies		»
Total général		223,800

2. Le matériel pédagogique

Les crédits consacrés à l'équipement en matériel pédagogique (242 millions de francs en crédits de paiement et autorisations de programme) progressent de 14,15 % sur 1987 pour faire face notamment à l'ouverture de nouveaux établissements et de nouveaux départements d'instituts universitaires de technologie.

3. Les opérations nouvelles

- Le projet de budget prévoit une augmentation de 24,6 % des autorisations de programme qui passent ainsi de 262,5 à 327 millions de francs.

Ces dotations devraient ainsi permettre :

- le respect des contrats de Plan Etat-Régions dont l'exécution s'achèvera en 1988 ;

- la poursuite de la rénovation du Muséum d'histoire naturelle (50 millions de francs en 1986, 1987, 1988 et 1989) ;

- la poursuite de l'implantation d'Instituts universitaires de technologie, au rythme de dix départements par an.

• A cet égard, le décret d'avances du 31 mars 1987 avait ouvert 87 millions de francs de crédits supplémentaires - 60 millions de francs sur le chapitre 56.10 et 27 millions de francs sur le chapitre 66.70 - , confirmant ainsi les inquiétudes de votre Commission sur l'insuffisance des crédits de constructions nouvelles en 1987 (malgré leur forte augmentation par rapport à 1986, soit 48,8 %) pour faire face à l'objectif d'ouverture de dix départements d'instituts universitaires de technologie.

Ainsi, ont pu être programmées en 1987 neuf créations de départements et diverses opérations d'installations ou de réaménagements de départements existants pour un coût de 59,67 millions de francs.

Ces opérations se décrivent comme suit :

I.U.T. d'Amiens. Création d'un département de biologie appliquée (travaux)	9,9
I.U.T. de Kourou. Création d'un département de génie électrique (études)	1,5
I.U.T. A de Bordeaux. Création d'un département de biologie appliquée à Périgueux (études et travaux)	3
I.U.T. de Bordeaux. Création d'un département de transport et logistique (travaux) .	2
I.U.T. du littoral. Antenne de Dunkerque. - Construction d'un département de génie thermique et relogement du département de G.E.A.	3,7
I.U.T. de Limoges. Création d'un département de génie électrique à Brive (travaux) .	10,5
I.U.T. de Saint-Nazaire. Réaménagement du département de génie chimique (études et travaux)	1
I.U.T. d'Orléans. Réalisation d'un bâtiment pour le département d'informatique (études)	0,67
I.U.T. de Tours. Création d'un département de génie électrique (travaux)	9
I.U.T. de Poitiers. Installation d'un département de maintenance industrielle à Chatellerault (études)	0,4
I.U.T. de Vannes. Création d'un département informatique (travaux)	5
I.U.T. de Mulhouse. Réalisation d'un amphithéâtre pour le nouveau département de transport et logistique (études et travaux)	1
I.U.T. de Tarbes. Réalisation d'un bâtiment pour le département de génie mécanique (études)	3,5
I.U.T. de Cergy. Création d'un département de génie électrique	8,5

Il est heureux que, malgré une évaluation des besoins insuffisante dans la loi de finances initiales, la politique de

développement des Instituts Universitaires de la Technologie ait pu être poursuivie.

Votre Commission rappelle en effet l'intérêt qu'elle porte à ces établissements. Elle note ainsi avec satisfaction la progression rapide du nombre de leurs étudiants passé de 53 000 en 1980-1981 à 62 100 en 1986-1987 et pouvant atteindre 64 000 en 1988-1989 si l'on en croit les prévisions du Ministère. Il apparaît cependant que cette progression serait beaucoup plus sensible si certaines régions, comme Ile-de-France, n'étaient affectées par des insuffisances d'accueil très marquées.

Le Sénat se réjouira certainement d'apprendre que, au cours de sa deuxième délibération, l'Assemblée nationale a décidé de majorer de 2 millions de francs les autorisations de programme et les crédits de paiement du chapitre 56-10, afin d'accroître les capacités d'accueil des étudiants dans les instituts universitaires de technologie.

Il est permis de se demander si de tels établissements, de même que certaines unités de formation et de recherche, ne devraient pas être implantés en dehors des centres importants et des villes sièges des universités, afin de contribuer à un aménagement du territoire équilibré.

CHAPITRE III

L'ACTION SOCIALE

A. PRESENTATION DES CREDITS

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

(En millions de francs.)

	1985	1986	1987	1988	Variation en pourcentage 1987-1988
Médecine préventive (1)	46,5	48,2	48,04	48,04	»
Etablissements de cure	0,127	0,127	0,127	0,127	»
Œuvres universitaires (2)	1 042,65	1 070,55	1 044,05	1 012,93	- 2,98
Bourses et secours d'études (3)	1 586,7	1 846,1	2 057,6	2 264,01	+ 10,03
Total (4)	2 675,98	2 694,98	3 149,8	3 325,11	+ 5,57

(1) Ces crédits correspondent aux emplois du chapitre 31-05 et au fonctionnement des services de médecine préventive (chap. 36-11, art. 35).

(2) Crédits correspondants aux emplois de personnel administratif, au fonctionnement matériel (chap. 36-14) et aux subventions d'intervention - fonds de solidarité universitaire compris - pour les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (chap. 46-11). Les crédits pour la Cité internationale universitaire de Paris y sont inclus (chap. 36-14).

(3) Y compris la loi de finance rectificative.

(4) A été supprimée en 1986, la contribution de l'Etat au régime de Sécurité sociale des étudiants (306,5 millions de francs en 1985).

L'effort consacré les précédentes années à l'action sociale en faveur des étudiants est maintenu, puisque les crédits qui lui sont consacrés sont en augmentation de 5,6 % passant de 3 149 804 623 francs en 1987 à 3 325 118 884 francs.

Sur cet ensemble, les crédits d'intervention (titre IV), soit 2 944 millions, sont les plus importants, tandis que les crédits de

personnel et de fonctionnement s'élèvent à 380 millions de francs.

Le tableau qui précède fait apparaître deux évolutions divergentes qui méritent d'être étudiées séparément :

- une progression sensible des aides directes (crédits de bourses notamment : + 10 %).

- une diminution des subventions aux oeuvres universitaires : - 3 %.

B. LES AIDES DIRECTES

L'aide directe aux étudiants recouvre les crédits de bourses, les crédits pour les prêts d'honneur et enfin les crédits du fonds de solidarité universitaire en faveur des étudiants devant faire face à une situation exceptionnelle.

L'évolution des diverses composantes se présente comme suit :

(En millions de francs.)

	1986	1987	1988	Variation 1988/1987
Bourses et frais de transport des étudiants handicapés (chap. 43-71) (1)	1 820,9	2 031,5	2 236	+ 10 %
Prêts d'honneur (chap. 43-71) (2)	26,5	26,5	28,6	+ 7,9 %
Fonds de solidarité universitaire (chap. 46-11 du budget de l'Education nationale)	8,9	8,9	8,9	
Total	1 856,3	2 066,5	2 273,5	+ 10 %

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

(2) Y compris les fonds de concours.

Ces chiffres suscitent cependant plusieurs observations :

1. Les crédits de bourse progressent de 10 % passant de 2 031 à 2 236 millions de francs : une mesure nouvelle de 205 millions de francs permettra de majorer de 2 % les taux de bourses, à compter du 1er janvier 1987 et d'accompagner l'évolution des effectifs d'étudiants boursiers.

2. L'augmentation du nombre d'étudiants boursiers constatée pour l'année 1986/1987 (+ 7,2 soit 179 986 boursiers) se poursuivra en 1987/1988 (+ 8,2 %) et devrait continuer en 1988/1989 (+ 9,4 %), ce qui conduirait à un nombre de boursiers de 211 900 environ en 1988/1989. Ainsi les effectifs boursiers progressent-ils beaucoup plus rapidement que le nombre total d'étudiants (cf. supra), en particulier dans le premier cycle universitaire, en raison, notamment, de la **revalorisation de 7 % des plafonds de ressources** ouvrant droit aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux. Ce pourcentage est, en effet, nettement supérieur à l'évolution des prix constatée en 1985 (+ 4,7 %) (année de référence pour la détermination de la vocation à cette aide).

3. Le montant des bourses demeure cependant trop faible (soit 13 248 francs en 1987/1988 au taux le plus fort), même si une majoration du taux de bourse de 2 % à compter du 1er octobre 1987 a pu être inscrite au projet de budget, afin de maintenir le pouvoir d'achat de ces aides.

L'insuffisance du niveau des bourses alourdit ainsi les charges d'éducation des familles les plus démunies et ralentit la mobilité géographique des étudiants rendue nécessaire par la diversification des matières proposées. Votre Commission rappelle que cette situation ne peut être tenue pour satisfaisante : elle rappelle le voeu, déjà émis les années passées, d'une réforme véritable de l'aide boursière.

Elle attend donc avec intérêt les conclusions de la commission de réflexion ("Demain l'Université") qui a été mise en place le 1er juillet 1987, afin d'émettre des propositions avant la fin de l'année civile en cours, et dont l'un des thèmes de travail concernera la vie des étudiants.

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

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

Pour ces raisons, votre Rapporteur a toujours accordé le plus grand intérêt aux prêts d'honneur, renforcé dans cette

conviction par les conclusions du rapport de M. Claude Domenach sur les conditions de vie et le contexte de travail des étudiants.

Il apparaît ainsi très regrettable que le montant des prêts d'honneur demeure pratiquement bloqué (25,8 millions de francs en 1984 contre 28,6 millions de francs en 1988), ce qui porterait à croire que ce système est aujourd'hui tenu pour marginal dans la politique d'aide directe aux étudiants. Ceux-ci semblent d'ailleurs être peu informés de son existence.

C. LES AIDES INDIRECTES

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

CRÉDITS AFFECTÉS AUX ŒUVRES UNIVERSITAIRES

(En millions de francs.)

	1986	1987	1988	Variation 1988/1987 %
Subventions de fonctionnement (chap. 36-14)	337,5	339	332,3	- 2
Subventions d'intervention (chap. 46-11) ...	742,1	696,1	671,7	- 3,5
Total	1 061,6	1 035,1	1 004	- 3

1. Les crédits d'intervention en faveur des oeuvres universitaires diminuent ainsi de 3,5 % et les crédits de fonctionnement de 2 %.

Le Ministère, dans une réponse adressée à votre Rapporteur, considère que :

"Ce resserrement est rendu possible par les économies réalisées sur les frais généraux des centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires en particulier grâce à la baisse constatée des coûts de l'énergie. La réforme actuellement entreprise dans ces établissements publics devrait par ailleurs améliorer leurs conditions de fonctionnement et affermir leur équilibre de gestion."

Il apparaît aussi, ce que confirme l'évolution comparée des crédits consacrés à l'aide directe et des crédits de l'aide indirecte depuis quatre années, que la majoration des crédits de bourses est assortie en contrepartie d'un effort d'économies sur les aides indirectes.

Celles-ci qui représentaient 45,1 % de l'ensemble des dotations de l'action sociale en 1985 n'en représentent plus que 31,6 % en 1988.

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

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

- un ralentissement de la progression du prix du ticket-restaurant porté de 9 francs à 9,30 francs en 1987 ;

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

Cependant, comme votre Commission en avait déjà émis la crainte l'année dernière, la diminution des crédits versés par l'Etat dans l'hypothèse d'un maintien de la fréquentation, risque de générer un déficit de gestion des restaurants.

• En matière de logement, il convient de noter l'excellente mesure proposée dans la loi du 18 juillet 1985 qui prévoit d'affecter une partie des logements des Habitations à Loyers Modéré aux Centres Régionaux des Oeuvres Universitaires, les étudiants admis à loger dans ces appartements réservés pouvant bénéficier de l'aide personnalisée au logement. Au 1er janvier 1987, les opérations menées en application de ce texte ont permis d'atteindre une capacité d'accueil de 10 568 places ; divers projets sont à l'étude pour porter à 11 500 le nombre de lits en 1988.

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

d'étudiants d'origines sociale et géographique de plus en plus diversifiées.

En outre, des projets sont en préparation suivant lesquels le Ministère de l'Education nationale ferait l'apport de terrains en bordure de campus pour la construction par les offices d'H.L.M. de logements sociaux dont une part importante serait réservée aux étudiants.

• Enfin, le décret du 5 mars 1987 a réformé les structures et les missions du Centre National des Oeuvres Universitaires et Scolaires ainsi que des Centres Régionaux dans le sens d'une amélioration du service proposé aux étudiants.

La notion de "bénéficiaires des oeuvres" a été élargie à celle d'étudiant, c'est-à-dire que peut dorénavant accéder toute personne inscrite dans un établissement d'enseignement supérieur habilitée à affilier ses élèves à la Sécurité sociale étudiante.

En outre, les prestations des Centres facturées à leur prix de revient sont désormais ouvertes à d'autres catégories d'usagers déterminées par le Conseil d'Administration du Centre National.

De même, les centres régionaux sont invités à fournir aux étudiants des services plus diversifiés, grâce en particulier à des conventions passées avec des organismes de droit public ou privé.

Enfin, l'ensemble des personnels des Centres sera désormais soumis à un statut de droit public, titulaires ou contractuels.

CHAPITRE IV

LES GRANDS ETABLISSEMENTS

A. LES CREDITS DE RECHERCHE DES GRANDS ETABLISSEMENTS

L'ensemble des grands établissements, à l'exception du Muséum, pour lequel les négociations retardées par la réforme de son statut sont en cours, a conclu des contrats quadriennaux de développement de la recherche avec la Direction de la Recherche.

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

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Muséum national d'histoire naturelle	10 232 909	11 258 904	14 124 517	15 730 073	19 598 609	19 523 834
Collège de France	16 555 234	18 291 002	21 611 874	24 445 945	24 223 223	25 239 564
Ecole nationale des hautes études en sciences sociales	16 930 026	15 981 935	16 972 943	17 884 196	18 888 260	18 853 227
Ecole pratique des hautes études	3 904 094	4 267 288	4 757 889	5 205 402	4 902 566	4 832 786
Observatoire	12 866 592	14 410 592	16 139 078	17 669 526	18 642 155	19 292 214
Institut des hautes études scientifiques . . .	7 110 000	8 872 000	9 748 000	10 333 000	11 280 000	11 539 660
Conservatoire national des arts et métiers	40 964 830	39 996 775	40 756 558	41 846 226	42 307 918	44 161 171
Palais de la découverte	25 813 507	28 110 960	29 938 607	31 440 885	32 249 400	33 679 259
Total général	134 377 192	141 819 456	154 049 466	164 555 253	173 092 131	177 121 715

Il y a lieu d'observer, pour compléter ce tableau, que trois institutions sont désormais classées dans la catégorie juridique des grands établissements: l'Ecole centrale de Paris, l'Institut

national des Langues et Civilisations orientales et l'Institut d'études politiques de Paris.

Pour 1988, compte tenu de la reconduction du budget de la recherche universitaire sur les titres III et VI, les crédits reçus par ces établissements devraient être du même ordre que ceux de 1987.

B. CREDITS HORS RECHERCHE

La description du budget par programme comporte une présentation des crédits des "établissements spécifiques".

Ce programme comprend les établissements suivants : l'Institut de France et l'Académie de médecine, le Collège de France, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Ecole pratique des Hautes Etudes, la Maison des sciences de l'homme, les cinq écoles françaises à l'étranger (Athènes, Extrême-Orient, Le Caire, Madrid et Rome), le Palais de la découverte et les bibliothèques rattachées à ces établissements, ainsi que les crédits affectés à l'action muséologie (musées d'histoire naturelle de province notamment).

Le tableau ci-dessous présente les moyens affectés aux établissements intéressés en dehors des crédits de recherche, moyens qui sont constitués essentiellement par les emplois et une partie des dépenses d'investissement.

CRÉDITS HORS RECHERCHE

(En millions de francs.)

	1986		1987		1988		Variation 1988/1987 en D.O. + C.P.
	D.O. + C.P.	A.P.	D.O. + C.P.	A.P.	D.O. + C.P.	A.P.	
Personnel	338,6	»	343,7	»	351,1	»	+ 2,15
Fonctionnement	15,4	»	16,8	»	17	»	+ 1,5
Interventions	0,1	»	0,1	»	0,1	»	»
Totaux dépenses ordinaires ..	356,2	»	360,6	»	368,3	»	+ 2,1
Investissements	7	8,3	51,5	54,4	48,8	52,2	- 5,2
Subventions d'équipement	»	»	4	2	5	5	+ 25
Totaux dépenses en capital	7	8,3	55,5	56,4	53,8	60,2	- 3,1
Totaux	363,2	8,3	416,1	56,4	422,1	60,2	+ 1,4
Dont :							
Enseignants-chercheurs	78 531		79 144		80 472		+ 1,7

La coopération de ces établissements avec les universités (avec lesquels certains possèdent des laboratoires communs), demeure essentielle.

Trois mesures nouvelles sont prévues en faveur de ces établissements :

- pour le plan de rénovation de la grande galerie du musée national d'histoire naturelle, est inscrite une autorisation de programme de 50 millions de francs ;

- les crédits de fonctionnement de l'Institut de France ont par ailleurs été réajustés (+ 265.000 francs) ;

- enfin, les moyens de fonctionnement de l'Académie des sciences d'Outre-mer sont revalorisés (+ 150.000 francs, mesures votées par l'Assemblée nationale en deuxième délibération).

C. LES GRANDS ETABLISSEMENTS A L'ETRANGER

L'ensemble des cinq écoles françaises à l'étranger a conclu avec le ministère de la Recherche et de l'Enseignement supérieur des contrats quadriennaux de développement de la recherche.

L'évolution des crédits dont elles bénéficient (hors constructions) montre l'attention qui a été apportée à ces éléments essentiels de la présence de la recherche française à l'étranger.

Dans le tableau ci-dessous, le chapitre 36-11 correspond aux rémunérations du personnel métropolitain, le chapitre 36-15 aux rémunérations du personnel local et aux vacations, le chapitre 66-71 au soutien des programmes (infrastructures et crédits scientifiques) et au matériel scientifique.

La réinsertion des jeunes chercheurs venus parfaire leur formation dans les écoles devrait être progressivement facilitée par le renforcement des coopérations structurelles avec les grands partenaires scientifiques.

Le ministère a inclus dans l'actuel statut des corps universitaires une disposition permettant de réserver 1/9ème des emplois de maîtres de conférences mis au concours à des candidats présentant des garanties scientifiques tels que les pensionnaires des établissements français à l'étranger (décret du 6 juin 1984 modifié).

La synthèse de l'évolution des dotations budgétaires au cours des dernières années est donnée dans le tableau ci-dessous.

ÉTABLISSEMENTS FRANÇAIS A L'ÉTRANGER

(En millions de francs.)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Ecole française d'Extrême-Orient	11,7	13,1	14,8	17,2	19,1	19,6
Ecole française d'archéologie d'Athènes	9,3	10,4	11,3	13,7	14,6	14,9
Ecole française de Rome	13,8	15,3	10,4	19,6	20,6	21,4
Casa Velasquez de Madrid	14,5	10,4	18	19,1	21,8	22,4
Institut français d'archéologie du Caire	8,7	9,9	10,1	17,2	17,7	17,5
TOTAL	58,1	65,2	72,6	86,1	93,8	95,8

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

Il doit être observé que le ministère paraît accorder dorénavant un plus grand intérêt à la sauvegarde du patrimoine immobilier de ces établissements, trop longtemps négligé par le passé.

Cependant, il est souvent regrettable que l'action des établissements à l'étranger soit entravée par des insuffisances de crédits qui, bien qu'elles portent en général sur des sommes relativement modestes, constituent un frein à l'expansion et au rayonnement de ces établissements.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

• La rationalisation des dépenses de personnels

Sous l'effet des mesures rigoureuses de gestion des effectifs, la part relative des dépenses de personnel dans le budget tend encore à diminuer (- 1,7 % en 1987 et - 1 % en 1988).

Dans un budget traditionnellement marqué par une grande rigidité, des marges de manoeuvre peuvent ainsi être dégagées. Une baisse relative des dépenses de personnel de 1 % équivaut à 200 millions de francs, à comparer aux 483,6 millions de francs qui représentent l'ensemble des mesures nouvelles, soit 2,35 % du projet de budget.

• Un budget qui permet de satisfaire les besoins prioritaires du système universitaire

- le potentiel enseignant est accru de près de 1 %, non compris le nombre de professeurs qui choisiront de rester en activité au-delà de 65 ans (celui-ci est estimé à 460, ce qui porte à 1,6 % l'accroissement du nombre d'enseignants).

- les crédits d'heures complémentaires connaissent une progression aussi importante qu'en 1987 (+ 8 %);

- la dotation réservée au fonctionnement matériel des établissements progresse aussi de manière significative (+ 6,6 %), les droits d'inscription étant maintenus pour 1987-1988 à leur niveau de 1986-1987, soit 450 francs.

Cette augmentation permettra notamment de faire face à l'ouverture de nouveaux Instituts universitaires de Technologie.

Le projet de budget traduit également le respect des engagements de l'Etat à l'égard des personnels pour la mise en place des nouveaux statuts d'enseignants, chercheurs et non-enseignants (le coût de ces mesures étant évalué à 25 millions de francs).

La situation des bibliothèques universitaires est notablement améliorée : les crédits documentaires progressent de 14 %.

• Un effort significatif en faveur de l'investissement

Hors crédits de l'action recherche, les crédits d'investissement progressent très sensiblement: + 15,9 % en autorisations de programme et + 10,7 % en crédits de paiement.

- Cet accroissement traduit la priorité donnée aux **constructions neuves** pour tenir compte de l'augmentation des étudiants et de la nécessité d'en améliorer les capacités d'accueil.

En autorisations de programme, les crédits consacrés aux constructions neuves passent de 247 à 327 millions de francs (+ 32,4 %).

De même, les crédits de premier équipement des locaux neufs augmentent de 20 %.

- Les autorisations de programme affectées à la **maintenance du patrimoine universitaire** ne progressent que de 2 %, mais les crédits de paiement croissent de plus de 18 % pour tenir compte de la nécessité d'améliorer dans ce secteur la couverture des premières par les seconds, répondant ainsi à une observation constante de la Commission des Finances.

- L'effort pour la rénovation des **établissements muséographiques** est poursuivi: un crédit spécifique de 50 millions de francs est dégagé pour la rénovation de la grande galerie du Muséum d'Histoire Naturelle.

• Des orientations budgétaires plus contrastées

- **Les crédits de bourses** croissent de 10 %. Toutefois, cette progression est presque entièrement consacrée à l'accompagnement de l'augmentation des effectifs boursiers (+ 7 % en 1988), le montant des bourses ne progressant que de 2 % pour 1987-1988 ;

- **Les aides indirectes** (subventions aux restaurants et cités universitaires) diminuent de 3 %.

- Sur le plan de la forme, les documents budgétaires continuent d'enfreindre les règles de l'orthodoxie budgétaire en inscrivant les dépenses de soutien de programme, qui constituent des dépenses de fonctionnement, sur les titres des dépenses d'investissement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie, le 3 novembre 1987, sous la présidence de M. Christian Poncelet, Président, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'éducation nationale, II. Recherche et enseignement supérieur (2. Enseignement supérieur) sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial.

M. Jacques Descours Desacres a tout d'abord rappelé que les crédits inscrits au projet de budget pour 1988, au titre de l'enseignement supérieur, s'élevaient à 22.866 millions de francs, ce qui laisse apparaître une progression de 5,3 % au regard de la loi de finances initiale pour 1987, contre 3 % l'an dernier.

Les dépenses ordinaires augmentent de 4,3 % et les dépenses en capital de 15,1 % en crédits de paiement et de 5,3 % en autorisations de programme.

95.584 emplois sont inscrits au budget de 1988, correspondant à une progression de 0,3 % des effectifs (contre une diminution de 0,1 % en 1987).

Au moyen de projections graphiques, le rapporteur spécial a décrit l'évolution des dotations en faveur des universités depuis 1980. Il a ainsi souligné la progression de la part du budget des universités au sein du budget de l'Etat depuis 1985 et la progression de la part des dépenses d'équipement par rapport aux dépenses ordinaires.

Si le nombre d'étudiants par enseignant demeure stable depuis 1983, le nombre d'étudiants par personnel administratif a tendance à augmenter, conséquence des importantes suppressions de postes de personnel administratif depuis 1985.

Evoquant ensuite les diverses mesures nouvelles, M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial, a souligné que le projet de budget proposait la création de 250 emplois budgétaires, solde de 440 créations et 190 suppressions. Sont notamment créés 417 emplois d'enseignants.

L'évolution des emplois non budgétaires, dont le nombre s'élevait à 3.134 en 1987, résulte essentiellement du maintien en activité, en surnombre, des professeurs de l'enseignement supérieur ayant atteint la limite d'âge qui pourrait concerner quelque 460 enseignants, induisant un surcoût évalué entre 100 et 150 millions de francs, et la création de 200 emplois gagés sur les ressources de formation continue, portant à 890 le nombre de ces emplois.

La dotation en cours complémentaires est majorée de 45 millions de francs, soit + 8,5 % par rapport à 1987, de même qu'un relèvement des subventions de fonctionnement matériel des universités est prévu à hauteur de 87 millions de francs, soit + 6,6 % par rapport à 1987.

Les investissements hors recherche connaissent une progression de 689,5 millions de francs à 799 millions de francs en autorisations de programme, soit + 15,9 %, alors que les dépenses en capital de l'enveloppe recherche progressent de 17,3 % en crédits de paiement.

M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial, a ensuite développé un certain nombre d'observations.

Il a estimé que ce budget prenait en compte la progression prévisible du nombre d'étudiants (+ 20.000 à la rentrée de 1988).

Le potentiel enseignant est accru de près de 1 %, non compris le nombre de professeurs qui choisiront de rester en activité au-delà de 65 ans.

Les crédits d'heures complémentaires connaissent une progression aussi importante qu'en 1987 quoique le rapporteur spécial se soit inquiété du développement abusif des crédits d'heures complémentaires.

La dotation réservée au fonctionnement matériel des établissements progresse aussi de manière significative (+ 6,6 %), cette augmentation devant notamment permettre de faire face à l'ouverture de nouveaux instituts universitaires de technologie.

Le projet de budget traduit également le respect des engagements de l'Etat à l'égard des personnels pour la mise en place des nouveaux statuts d'enseignants, chercheurs et non-enseignants, le coût de ces mesures étant évalué à 25 millions de francs.

La situation des bibliothèques universitaires est notablement améliorée: les crédits documentaires progressent, en effet, de 14 %.

L'augmentation des crédits d'investissement traduit par ailleurs la priorité donnée aux constructions neuves pour tenir compte de l'augmentation des étudiants et de la nécessité d'accroître les capacités d'accueil.

En outre, les crédits de paiement consacrés à la maintenance progressent en 1988 de plus de 18 % pour tenir compte de la nécessité d'améliorer dans ce secteur la couverture des autorisations de programme par les crédits de paiement, répondant ainsi à une observation constante de la commission.

Enfin, l'effort pour la rénovation des établissements muséographiques est poursuivi: un crédit spécifique de 50 millions de francs est dégagé pour la rénovation de la grande galerie du muséum d'Histoire naturelle.

M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial, a également évoqué l'évolution des crédits d'action sociale. Les crédits de bourses progressent de 10 %. Toutefois, cette progression est presque entièrement consacrée à l'accompagnement de l'augmentation des effectifs boursiers (+ 7 % en 1988), le montant des bourses ne progressant que de 2 % pour 1987-1988. Par ailleurs, les aides indirectes (subventions aux restaurants et cités universitaires) diminuent de 2,9 %.

Le rapporteur spécial a en outre regretté la stagnation des crédits réservés aux prêts d'honneur en faveur des étudiants.

Enfin, le rapporteur spécial a regretté que les documents budgétaires continuent d'enfreindre les règles de l'orthodoxie budgétaire en inscrivant les dépenses de soutien de programme, qui constituent des dépenses de fonctionnement, sur les titres des dépenses d'investissement.

M. Georges Lombard a souligné le nombre croissant de maîtres de conférence étrangers compte tenu de la difficulté à pourvoir les postes d'enseignants.

M. Christian Poncelet, président, a rappelé l'intérêt du système des prêts d'honneur et s'est inquiété du niveau de consommation effectif des crédits affectés à ces prêts.

La commission a ensuite décidé à la majorité de proposer au Sénat d'adopter les crédits du budget de l'éducation nationale, II. Recherche et enseignement supérieur (2. Enseignement supérieur) pour 1988.

③

Réunie le 3 novembre 1987, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Education Nationale, II. Recherche et Enseignement supérieur (2. Enseignement supérieur), pour 1988 sur le rapport de M. Jacques DESCOURS DESACRES, rapporteur spécial.

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