

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

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 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 25

JEUNESSE, ÉDUCATION NATIONALE ET RECHERCHE :

II. – ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Jean-Philippe LACHENAUD

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37

Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

Pages

PRINCIPALES OBSERVATIONS	3
PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	19
I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE.....	19
A. VUE D'ENSEMBLE	19
B. ANALYSE RÉTROSPECTIVE.....	20
II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE.....	28
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	29
1. <i>L'augmentation des moyens des services (titre III)</i>	29
2. <i>La progression des crédits d'intervention publique (titre IV)</i>	29
B. LES DÉPENSES EN CAPITAL.....	30
1. <i>Le repli des dépenses en capital</i>	30
2. <i>Les carences de la gestion des dépenses en capital</i>	30
C. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LE TAUX D'ENCADREMENT	37
1. <i>La progression des emplois budgétaires</i>	37
2. <i>L'amélioration des taux d'encadrement</i>	42
III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT	44
A. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	45
1. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	46
a) Les objectifs de qualité du service	46
b) Les objectifs d'efficacité socio-économique	47
2. <i>La hausse des dépenses de rémunération</i>	50
3. <i>Le renforcement des moyens de fonctionnement</i>	52
4. <i>L'augmentation des dépenses d'intervention</i>	58
5. <i>Le repli des dépenses en capital</i>	58
a) La hausse des investissements en faveur de la recherche universitaire	59
b) La baisse des dépenses de maintenance et de mise aux normes de sécurité des bâtiments	59
c) Le retard des opérations de désamiantage du campus de Jussieu	60
d) L'ajustement des crédits demandés pour les constructions nouvelles	62
e) Le financement des contrats de plan Etat-régions 2000-2006	64
f) L'échec de l'expérience de dévolution de biens immobiliers aux universités	66
B. ACTION SOCIALE	68
1. <i>Les objectifs assignés à l'agrégat</i>	70
2. <i>La revalorisation des crédits d'aides indirectes</i>	71
3. <i>La stabilisation des crédits d'aides directes</i>	73
EXAMEN EN COMMISSION.....	77
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	82

PRINCIPALES OBSERVATIONS

A **titre liminaire**, votre rapporteur spécial **remercie** le ministère de l'éducation nationale pour ses efforts de mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances visant à renforcer l'information du Parlement. Ainsi, la quasi-totalité des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances ont été adressées plus d'un mois plus tôt que l'année précédente et dans les délais de rigueur fixés par la loi organique précitée. En outre la publication du « jaune budgétaire » relatif au budget coordonné de l'enseignement supérieur fut cette année relativement précoce. Enfin, la qualité, la précision et la sincérité des informations transmises se sont nettement améliorées, ce qui témoigne à la fois d'une volonté croissante d'informer clairement la représentation nationale et des progrès réalisés par le ministère en matière de **systèmes d'information** physiques et financiers, même si ces derniers demeurent encore perfectibles.

Cela étant, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 appelle **cinq séries d'observations**.

❶ Votre rapporteur spécial **approuve** les mesures nouvelles de ce budget, comme la progression soutenue des **subventions de fonctionnement** des universités, le renforcement des moyens consacrés à l'intégration universitaire des jeunes handicapés, l'augmentation des crédits alloués aux établissements d'enseignement supérieur privé dans le cadre de la politique contractuelle, ou la création de 12 emplois d'infirmières pour pallier l'insuffisance des services médico-sociaux.

Votre rapporteur spécial se **félicite** plus particulièrement de l'accélération des efforts consentis, tant en emplois qu'en moyens de fonctionnement, pour moderniser les **bibliothèques universitaires**, pour améliorer leurs conditions d'accueil et pour accroître l'amplitude de leurs horaires d'ouverture. Ces efforts devront bien sûr être poursuivis pour faciliter leur intégration dans la société de l'information.

Tout en s'inquiétant de la faible consommation des allocations d'études et des bourses attribuées selon des critères de **mérite**¹, auxquelles il est extrêmement attaché, votre rapporteur spécial se **félicite** également des orientations du gouvernement en matière d'aide aux étudiants : l'augmentation du nombre des bourses de mobilité ; la création de bourses de DEA sur critères sociaux en complément du plan social étudiant et en cohérence avec la mise en œuvre du master ; le refus assumé de la création d'un « salaire étudiant ou d'un statut spécifique de l'étudiant susceptible de créer de nouvelles inégalités au détriment des autres jeunes ; la création de **1.000 postes d'allocataires-moniteurs** supplémentaires ; enfin, plus généralement, le souhait de développer l'apport rémunéré des étudiants au fonctionnement des universités.

On peut en effet rappeler que le cumul études/emploi est relativement peu fréquent en France², notamment parce que les emplois disponibles sont souvent difficilement conciliables avec la réussite universitaire. En outre, le développement par les universités de l'offre d'emplois adaptés (tuteurs, moniteurs de bibliothèques, etc.) à leurs étudiants favoriserait leur engagement dans la vie universitaire et pourrait améliorer l'encadrement des plus jeunes.

Votre rapporteur spécial se **réjouit** par ailleurs de la volonté manifeste du gouvernement de promouvoir la construction de **l'espace européen de l'enseignement supérieur**, et **soutient** l'impulsion nouvelle donnée à la mise en œuvre de la résolution du Conseil européen du 14 décembre 2000 portant plan d'action pour la mobilité, et notamment à la diffusion du système européen d'unités capitalisables et transférables (système ECTS), qui constitue également un puissant levier pour la rénovation et le décloisonnement des parcours de formation.

¹ L'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) estimait ainsi dès son rapport public annuel pour 2000 qu'en matière de bourses « les évolutions [locales] ne correspondant pas toujours aux attentes », et soulignait la forte hétérogénéité des taux de consommation des enveloppes de bourses entre académies.

² Les indications issues de l'enquête « Euro Student 2000 » suggèrent en effet que l'activité rémunérée en cours d'année universitaire est moins fréquente en France (48 % des étudiants), qu'en Italie (54 %), en Belgique (57 %), en Irlande (58 %), en Allemagne (66 %), en Autriche (74 %) ou aux Pays-Bas (77 %).

Enfin, votre rapporteur spécial constate avec satisfaction que le projet de budget pour 2003 prévoit d'accroître en 2003 de 3,3 % en volume les crédits consacrés aux aides indirectes aux étudiants, ce qui **répond** aux inquiétudes exprimées l'an passé quant à la déshérence des **œuvres universitaires**, en particulier des **résidences universitaires**, où sont logés les étudiants les plus modestes et les étudiants étrangers, notamment ceux qui sont accueillis dans le cadre du programme ERASMUS¹.

On peut en effet rappeler que les crédits des œuvres universitaires n'avaient progressé que de 0,2 % par an en volume durant la législature 1997-2002, alors que leurs coûts unitaires (notamment leurs coûts salariaux) connaissaient une hausse soutenue et que les CROUS étaient confrontés à de nouvelles difficultés, comme le passage aux 35 heures et la diffusion d'un sentiment d'insécurité parmi leurs résidents et leurs personnels, de sorte que **tous les indicateurs sans exception retenus par le bleu budgétaire en matière d'aides indirectes aux étudiants s'étaient dégradés entre 1997 et 2001**², concourant d'ailleurs à la pénurie de logements pour étudiants que l'on constate aujourd'hui, et qui constitue un frein à l'attractivité internationale de notre enseignement supérieur.

② Le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche s'inscrit largement en **rupture** avec les travers de son prédécesseur consistant à :

- **commander** moult **rapports** à des personnalités prestigieuses qui constataient sans relâche, à l'instar de M. Fitoussi³, que des mesures théoriquement impulsées depuis plus dix ans, comme le tutorat, étaient modérément appliquées et qui, à l'instar de M. Petit⁴, proposaient de les « réactiver », sans que ces analyses ne déclenchent trop souvent autre chose que le lancement de réflexions complémentaires ou l'annonce de ce que le ministre demandait à ses services de formuler des propositions sur les propositions énumérées par les rapporteurs⁵ ;

¹ L'IGAENR relevait ainsi dans son rapport public pour l'an 2000 que la situation des CROUS était, en matière de sécurité, « aussi préoccupante, sinon plus, que celle des universités », mais que le plan d'urgence qui avait été lancé au profit de ces dernières ne les concernait pas.

² L'IGAENR soulignait ainsi dans son rapport public pour 2000 les difficultés des CROUS, confrontés à l'évolution rapide de la demande des étudiants, à la multiplication et à la dissémination croissante des implantations universitaires, à la concurrence exercée par les cafétérias et les services de restauration confiés par les universités à des entreprises privées ou à des associations, au manque de relais d'information et aux rigidités de sa gestion des personnels. L'IGAENR préconisait notamment « d'associer les collectivités locales, sous des formes diverses, pas nécessairement financières, au développement et au redéploiement des œuvres universitaires » et estimait indispensable de procéder à une remise à plat de tout le dispositif d'aide au logement des étudiants, caractérisé par de fortes injustices.

³ Rapport sur l'enseignement de l'économie, page 152.

⁴ Rapport sur « les améliorations pédagogiques à l'université ».

⁵ Par contraste, on peut rappeler que le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a certes commandé des rapports d'audit sur les IUFM et sur les besoins de recrutement des enseignants, mais il les a demandés à l'IGAENR, à l'IGEN et à l'inspection générale des finances.

- à multiplier les **nouveaux organismes**, par exemple en créant un haut comité de suivi des concours de recrutement de l'enseignement scolaire, et, dans un secteur déjà caractérisé par la profusion de structures mal coordonnées, un Conseil pour l'accueil des étudiants étrangers ;

- à mettre en œuvre un foisonnement de **micro-mesures** sympathiques, par exemple, dans le projet de loi de finances pour 2002, la création de bureaux de la vie étudiante, le doublement des crédits de formation des élus alloués aux associations représentatives des étudiants ou la mise en place d'une indemnité significative pour les membres du Conseil national des universités ;

- à procéder par effets d'annonce, de nombreuses **mesures demeurant** toutefois en tout ou partie **dans les limbes**, comme les « *efforts importants* »¹ pour accroître les capacités d'hébergement des CROUS ; l'ouverture de 56.000 m² de bibliothèques universitaires supplémentaires en 2001² ; la mise en place d'un dispositif de cautionnement mutuel pour aider les étudiants à se loger ; la généralisation du certificat de compétences en langues (CLES)³ ; la création d'une mission « architecture et urbanisme universitaire », etc., sans parler de la « *réalisation rapide, efficace, exemplaire de projets importants... comme... Jussieu* » ;

- enfin, à « *lancer des pistes* » mais à **esquiver ou à repousser les principales décisions**, par exemple sur la décentralisation, sur les obligations de service des enseignants-chercheurs ou sur le devenir des IUT et des sections de techniciens supérieur dans le cadre de l'évolution vers un système 3/5/8.

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 et les orientations politiques annoncées lors de la rentrée universitaire 2002-2003 constituent ainsi un triple **moment de vérité**.

¹ Cf. le dossier de presse de la rentrée 2000.

² Seulement 27.100 m² supplémentaires ont été finalement mis en service en 2001, soit moitié moins qu'annoncé.

³ Le CLES est limité en 2002-2003 à une trentaine d'établissements volontaires.

En premier lieu, le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a reconnu¹ lors de la rentrée universitaire 2002-2003 la responsabilité des processus **d'orientation** de l'enseignement supérieur dans le gâchis social épouvantable que constitue le très faible taux de réussite des bacheliers technologiques affectés en premier cycle universitaire alors même que cela ne correspondait pas à leur vœu initial².

Au delà du développement de la culture générale en premier cycle universitaire, il a d'ailleurs annoncé des réponses adaptées, comme la mise en place d'une véritable filière professionnelle et la priorité accordée aux bacheliers technologiques pour l'accès aux formations technologiques courtes, en particulier aux BTS.

En second lieu, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 prolonge et amplifie **l'ajustement**, amorcé l'an passé, des **crédits** demandés aux crédits réellement consommés pour les bourses, pour le désamiantage du campus de Jussieu et surtout pour les constructions universitaires, ce qui explique que la progression des crédits demandés pour 2003 soit relativement ralentie (+ 1,05 %). Hors ces mesures d'ajustement, qui participent d'un effort de **sincérité budgétaire**, cette progression s'inscrit en fait sur une tendance de l'ordre de 2 % l'an.

Enfin, comme votre rapporteur spécial le souligne dans sa présentation générale des dépenses en capital et, contrairement à l'an passé, le ministère **reconnait** en réponse aux questions de votre commission des finances que le **retard** de certains projets de développement et d'aménagement universitaires s'explique par les **dysfonctionnements** de leur **gestion** administrative et financière par l'État, et indique que des mesures correctrices ont été prises.

❸ Ce moment de vérité budgétaire **met toutefois à nu la situation préoccupante de notre enseignement supérieur.**

De manière générale, il convient tout d'abord de rappeler qu'entre 1975 et 2001, la dépense intérieure d'éducation par élève a augmenté, à prix constants, de 94 % pour le premier degré et de 74 % pour le second degré, contre seulement 28 % pour l'enseignement supérieur.

¹ Contrastant en cela avec son prédécesseur, qui dénonçait lors de la rentrée universitaire 2002-2001 « l'opinion de ceux qui stigmatisent l'échec des formations en DEUG en s'appuyant sur le taux de réussite aux examens ».

² Plus de la moitié des bacheliers technologiques entrant en DEUG avait demandé leur inscription en IUT ou en STS et, alors que près de 80 % des bacheliers généraux réussissent leur DEUG en trois ans, seulement 38 % des bacheliers technologiques finissent par l'obtenir, et moins de 23 % accèdent en second cycle général (moins de 9 % pour les bacheliers professionnels).

En l'an 2001 la dépense moyenne pour un étudiant de l'université était en France inférieure de 19 % à la dépense consentie pour un lycéen de l'enseignement général et 5 % à celle consentie pour un collégien. De même, la dépense en faveur d'un étudiant d'IUT était sensiblement inférieure à la dépense consentie pour un élève de lycée professionnel ou technologique.

La France est ainsi dans une situation singulière parmi les pays développés, puisqu'elle dépense moins que la moyenne des pays de l'OCDE pour l'enseignement supérieur (1,1 % du PIB en 1999 contre 1,3 %¹), tout en dépensant plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire (4,4 % du PIB en 1999 contre 3,7 %). Concrètement, la France dépensait en 1999 selon l'OCDE 34 % de plus que la moyenne en parité des pouvoirs d'achat pour un élève de l'enseignement secondaire tout en dépensant environ 30 % de moins pour un étudiant². Ces constats, qui font l'unanimité des observateurs, ne sont pas sans **conséquences** pratiques. Par exemple, En l'an 2001, selon les estimations effectuées par le ministère à partir d'un échantillon d'établissements, les universités ne disposaient en moyenne que d'un ordinateur pour 24 étudiants, soit nettement moins que les lycées³. Compte tenu des horaires d'ouverture des salles, cela ne représente en moyenne qu'environ 2 heures par semaine et par étudiant d'accès à un ordinateur. En outre, les besoins non satisfaits en matière de vie associative, de sport, d'accessibilité aux handicapés, etc. demeurent considérables.

¹ Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, édition 2002. Parmi les 24 pays étudiés par l'OCDE, seuls l'Italie (0,8 %), la République tchèque (0,9 %), la Grèce (1,0 %) et le Japon (1,0 %) dépensaient proportionnellement moins, la France se situant toutefois à égalité l'Allemagne, l'Espagne, la Hongrie, Le Mexique, le Portugal et le Royaume-Uni.

² Pour une année d'étude. Compte tenu de ce que la durée moyenne des études supérieures est plus élevée en France (4,7 années) que dans la moyenne des pays de l'OCDE, l'écart est moindre si l'on calcule les dépenses cumulées par étudiant sur la durée de ses études (36.800 dollars en parité des pouvoirs d'achat en France, contre 40.100 en moyenne dans les pays de l'OCDE et 50.500 dollars en Allemagne en 1999). En d'autres termes, la France dépense beaucoup moins chaque année pour un étudiant mais le garde plus longtemps. On peut toutefois se demander si cette situation est optimale, dès lors que la durée élevée des études s'explique pour partie par l'importance des redoublements, des échecs et des mauvaises orientations, et que l'allongement de la durée des études en accroît le coût d'opportunité pour les étudiants et peut être à l'origine d'un gâchis social (le déclassement des jeunes diplômés), d'inégalités accrues (l'allongement de la durée moyenne des études les plus prestigieuses pénalisant, toutes choses égales par ailleurs, les étudiants issus de familles modestes, et la banalisation des diplômes renforçant l'importance relative des facteurs sociaux pour l'accès à l'emploi), et de l'affaiblissement de la notion de seconde chance (en raison de la diminution du rendement relatif des formations continues longues).

³ Le ministère de l'éducation nationale estimait en l'an 2000 l'équipement informatique des lycées à un poste pour six élèves, sans que ce soit ratio ne soit toutefois directement comparable au précédent, puisqu'il recouvrait des ordinateurs qui n'étaient de facto pas affectés à des usages pédagogiques.

Enfin, on peut rappeler que la France est aujourd'hui l'un des pays de l'OCDE où le taux d'encadrement des étudiants du supérieur est le plus faible (18,3 étudiants par enseignant en l'an 2000 selon les chiffres retenus par l'OCDE, contre 14,7 en moyenne et 12,6 Aux Pays-Bas ; 12,1 en Allemagne ou 9,8 au Canada), tout en étant aussi l'un des pays de l'OCDE où le taux d'encadrement des élèves de l'enseignement secondaire est le plus élevé (12,8 élèves par enseignant, contre 15,2 en Allemagne, 17,7 aux Pays-Bas ou 19,3 au Canada).

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial regrette que le projet de loi de finances pour 2003 n'accorde pas davantage la priorité à l'enseignement supérieur au sein de l'éducation nationale¹, d'autant plus que le problème de l'entretien **du patrimoine universitaire** reste entier.

Parfois construit rapidement², parfois mal connu³ et mal géré, parfois surexploité⁴, de plus en plus éparpillé⁵, confronté à la diffusion de la violence urbaine et des dégradations gratuites, le patrimoine universitaire demeure en effet **insuffisamment entretenu et vieillit donc mal**⁶, au point que l'on puisse s'inquiéter de la pérennité des nouveaux locaux cofinancés à grands frais par les collectivités locales.

¹ A structure constante, le projet de loi de finances pour 2003 prévoit d'accroître le budget de l'enseignement supérieur de 1,05 %, tandis que le budget de l'enseignement scolaire (y compris le coût des emplois jeunes aides éducateurs à la charge du ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité, et hors les dépenses de pension, puisque les charges de retraite de tous les agents du ministère – universitaires inclus – sont inscrites sur la seule section budgétaire enseignement scolaire) progresserait d'un peu moins de 1,3 %, soit un écart de 0,2 point en défaveur du supérieur en 2003, comme en 2002 et en 2000, alors que le budget de l'enseignement supérieur avait progressé plus vite que celui de l'enseignement scolaire jusqu'en 1999, puis en 2001. Pour 2003, cet écart s'explique toutefois largement par le cumul des effets en année pleine des choix budgétaires effectués dans le projet de loi de finances pour 2002 et des mesures évoquées supra d'ajustement des crédits demandés aux crédits réellement consommés. Si l'on ne tient pas compte de ces dernières mesures, la tendance sous-jacente du budget de l'enseignement supérieur apparaît un peu plus dynamique que celui de l'enseignement scolaire en 2003 et l'évolution du différentiel entre les deux s'infléchit nettement en 2003, comme le montrent les évolutions respectives du nombre de postes budgétaires de l'enseignement supérieur (+0,6 %) et de l'enseignement scolaire (-1,6 %).

² Notamment dans les années 1960-1970, mais aussi plus récemment lors du plan université 2000, qui s'est traduit d'après les premières conclusions d'une mission d'information chargée d'étudier le patrimoine immobilier universitaire présentées le 25 juin 2002 par notre collègue Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles du Sénat, par une sorte de « fuite en avant » des constructions universitaires.

³ Le rapport public de l'IGAENR pour 2001 indiquait ainsi : « un certain nombre [d'universités] seraient d'ailleurs bien en peine [de passer des amortissements pour leur patrimoine], ne tenant pas d'inventaire de leurs biens immobiliers et mobiliers ».

⁴ L'IGAENR relevait en juillet 2000 dans un rapport de synthèse sur le suivi des établissements d'enseignement supérieur le cas d'une université ne disposant que de 3 m² par étudiant, soit quatre fois moins que la moyenne des universités françaises (11,5 m²) et ne pouvant de ce fait assurer de remplacement de cours.

⁵ Notre collègue Jacques Valade, président de la commission des affaires culturelles du Sénat, observait par exemple dans la communication précitée que l'Université Louis Pasteur de Lyon gérait 80.000 m² dispersés sur 80 sites.

⁶ Le rapport public de l'IGAENR pour 2001 concluait ainsi : « les problèmes de sécurité et de dégradation des bâtiments sont le lot de nombreuses universités. Ils sont liés, pour partie, à des déficits résiduels en locaux qui accroissent les phénomènes d'usure par suite de la surpopulation et d'usage intensif. Surtout, l'effort de maintenance des immeubles est souvent insuffisant, ouvrant de véritables risques. La violence urbaine et périurbaine vient s'ajouter au passif lorsque les établissements sont situés en zone sensible ».

Les carences de la maintenance, les manquements à la sécurité des locaux¹, les retards pris par la mise en œuvre des contrats de plan Etat-Régions et par le désamiantage du campus de Jussieu, enfin, la présence d'amiante dans de nombreux autres locaux universitaires² constituent autant de dettes implicites de l'État³ ou de **bombes à retardement budgétaire**.

Ce constat préoccupant explique d'ailleurs les difficultés du débat sur la décentralisation de l'entretien et de la construction des bâtiments l'enseignement supérieur. Comme l'indique le ministère en réponse aux questions de votre rapporteur spécial, la dévolution aux collectivités locales, notamment aux Régions, de tout ou partie du patrimoine universitaire, fait partie des « pistes envisagées ». Cependant, certaines au moins des Régions craignent de devoir reprendre à leur charge la réhabilitation d'un patrimoine dégradé, tout en se voyant transférer des crédits budgétaires qui, compte tenu du retard physique de certains projets, sont aujourd'hui parvenus à un étiage.

De ce fait, les débats de principe sur la collectivité publique la plus à même de financer et de piloter efficacement l'entretien et le développement du patrimoine universitaire sont brouillés par des considérations contingentes d'opportunité sur l'ampleur des transferts de charge induits et la capacité des collectivités à y faire face.

④ Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 est un budget de transition, non seulement parce qu'il procède à l'ajustement de certains crédits aux montants réellement consommés, mais parce que l'enseignement supérieur est aujourd'hui à la croisée des chemins .

¹ L'IGAENR relevait en juillet 2000 dans un rapport de synthèse sur le suivi des établissements d'enseignement supérieur le cas d'une université où, après un incendie avec des émanations de dioxine... des préfabriqués sont installés dans les dégagements, entre les grands bâtiments. Pratiquement tous les bâtiments principaux ont fait l'objet d'un avis défavorable à l'accueil du public, y compris ceux des années 1930, devenus très vétustes. Quant à ceux des années 1960... l'essentiel des travaux de maintenance est à attendre ».

² En réponse au questionnaire budgétaire de la commission des finances du Sénat, le ministère indique que la surface des bâtiments de l'enseignement supérieur contenant de l'amiante (hors Jussieu) est d'environ 1,5 million de m², soit sept fois Jussieu, mais que des travaux n'ont été réalisés ou sont en cours que dans 57 % de ces bâtiments et que n'y ont été consacrés à ce jour que 15 millions d'euros.

³ L'IGAENR estimait toutefois dans son rapport public pour 2001 que « les universités ont elles-mêmes à contribuer activement aux charges d'entretien, de réparation et de rénovation de leur patrimoine, ce qu'elles font pour l'instant très inégalement. Elles sont fondées à utiliser à ce titre une partie de leurs réserves financières, dont le total cumulé est fort important ». Dans un rapport de l'an 2000 qui n'a pas été rendu public, l'IGAENR estimait même que « les pratiques liées aux reports de crédits... seraient portées à la charge des présidents en cas d'accident, s'il était prouvé que l'université avait les moyens d'entreprendre les travaux qui auraient pu éviter cet accident » et observait qu'une gestion plus rigoureuse des dépenses de personnels permettrait aux universités d'accroître leurs efforts, pour conclure que l'Etat n'était donc pas seul responsable du manque d'entretien des bâtiments.

En effet, le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche devra arrêter en 2003 un faisceau de décisions inextricablement liées, pour la plupart éludées par son prédécesseur, tout en étant éclairées par la pluie de rapports commandités par ce dernier et remis au printemps 2002.

Ces décisions concernent tout d'abord la **décentralisation** de certaines responsabilités en matière d'enseignement supérieur. Outre l'entretien et la construction des bâtiments, le gouvernement a ainsi « *ouvert des pistes* » pour « *l'association des régions* » à la définition de la carte des formations professionnelles, « *l'amorce de nouvelles coopérations avec toutes les collectivités territoriales dans le domaine de la vie étudiante* (accueil et information, vie culturelle et sportive, transports et logements, aide à la mobilité¹ ou à l'insertion professionnelle) ; enfin « *l'implication, à chaque fois que possible* », des collectivités locales dans la politique contractuelle conduite avec les établissements.

Comme le souligne² d'ailleurs le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, la décentralisation de l'enseignement supérieur doit « *aller de pair* » avec sa **déconcentration**, c'est à dire avec le développement de **l'autonomie des établissements** d'enseignement supérieur, auquel votre rapporteur spécial rappelle son attachement.

Le développement de l'autonomie des **établissements** doit toutefois s'accompagner d'une réforme de leur **gouvernance**³.

Les mesures évoquées par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, comme la modification du quorum requis pour l'adoption des délibérations statutaires (deux-tiers des membres du conseil d'administration présents au lieu des deux-tiers des membres en exercice), l'élargissement des possibilités de délégation de signature des présidents ou l'octroi aux établissements d'une liberté accrue pour l'organisation de leurs structures internes, vont dans le bon sens et devront être mises en œuvre rapidement, puis complétées et approfondies.

¹ On peut toutefois rappeler que les aides accordées par les collectivités locales en faveur de la mobilité des étudiants sont d'ores et déjà supérieures à celles de l'Etat. Plusieurs régions (notamment Alsace, Bourgogne, Limousin, Bretagne, Île-de-France, Nord-pas-de-Calais et Provence-Alpes-Côte d'Azur), ainsi que certains départements (comme les Bouches du Rhône, la Charente-Maritime, les Côtes d'Armor, la Dordogne, la Gironde, l'Ille-et-Vilaine, la Loire, l'Orne ou le Vaucluse) et des villes (Grenoble, Montpellier, Nantes, Paris, La Rochelle, Strasbourg, etc.) offrent des aides complémentaires aux aides communautaires ou proposent des dispositifs propres (à hauteur de 13 millions d'euros pour Rhône-Alpes en l'an 2000).

² Cf. le dossier de presse de rentrée du 7 octobre 2002.

³ Le rapport public de l'IGAENR pour 2001 soulignait ainsi « les préoccupations croissantes de gouvernance des établissements », c'est à dire notamment la nécessité de « l'adaptation des structures des universités aux besoins de leur pilotage ».

Le développement de l'autonomie établissements doit être étroitement lié avec le renforcement de **l'évaluation** des formations, des établissements et des personnels, qui, quoique en progrès, demeure encore très insuffisante. Dans son avis de mars 2002 relatif à l'évaluation des enseignements à l'université, le Haut conseil de l'évaluation de l'école concluait ainsi : *« l'évaluation des enseignements à l'université est rare. Lorsqu'elle existe, elle n'est pas soutenue. Une telle évaluation est pourtant prévue par un arrêté de 1997... [et] des réalisations intéressantes ont pu être mises en place, mais elles restent très souvent informelles, partielles et confidentielles. Elles ne sont pas connues, ou très peu, y compris dans l'université où elles se déroulent. Il n'en existe aucun recensement, ni diffusion, ni évaluation et il est possible qu'elles aient connu un reflux ces dernières années, à la fois parce qu'elles n'ont pas été suivies d'effets visibles, et parce qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune impulsion politique ou administrative. L'instruction ministérielle prévue par l'arrêté de 1997 n'a jamais été prise et l'existence d'une procédure d'évaluation des enseignements ne joue aucun rôle dans les relations entre les universités et le ministère. La responsabilité de celui-ci, en particulier de son administration centrale, dans cette situation est donc grande »*¹.

Dans ses conditions, on ne peut donc que se féliciter de la réorganisation au sein de l'administration centrale d'une véritable direction de la l'évaluation et de la prospective².

Déconcentration et autonomie dans un contexte de repli des effectifs posent la question de la **répartition** des **moyens** entre les établissements, mais aussi, compte tenu de la désaffection relative des étudiants pour les universités³ en général et pour certaines disciplines en particulier, entre les filières et entre les composantes des universités⁴.

¹ Cette situation n'est pas sans conséquences budgétaires. Dans son rapport public pour l'an 2001, l'IGAENR indiquait ainsi que « l'inflation des heures supplémentaires, dans les universités où on l'observe, s'explique aussi en partie par un défaut de culture de l'évaluation, l'offre de formation y étant arrêtée sans mesure préalable, complète et crédible, de ses coûts en heures d'enseignement ».

² Ce qui répond aussi aux conclusions de l'avis de notre collègue Mme Yolande Boyer au nom de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire sur le projet de schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (rapport du Sénat n°395, 2000-2001), soulignant « le manque de capacités de projection et de prospective du ministère ».

³ La baisse récente du nombre des étudiants concerne presque exclusivement les universités. Les effectifs des autres filières sont globalement stables.

⁴ S'agissant de ce dernier point, l'IGAENR relevait dans son rapport public pour l'an 2000 de grandes disparités de moyens (du simple au triple) pour des formations voisines au sein du même UFR, ainsi que le choix de certaines universités de laisser inchangée la répartition des moyens entre UFR, malgré les évolutions divergentes de leurs effectifs étudiants.

A cet égard, votre rapporteur **regrette** que la poursuite des créations de postes (500 postes d'enseignants-chercheurs et de 360 postes de personnels administratifs et techniques) et la progression soutenue des subventions de fonctionnement aux universités contribuent toujours à différer la refonte de leurs critères de **répartition**¹, alors qu'elles devraient au contraire être mises à profit pour faciliter cette réforme, par exemple pour compenser les difficultés spécifiques des universités nouvelles².

¹ En effet, le système mathématique **San Remo** (acronyme de « système analytique de répartition des moyens ») est **obsolète**. Le CNESER estimait ainsi en 2001 que « les graves déficiences que génère ce système, comme l'opacité des critères de détermination qu'il utilise ne sauraient perdurer ou se reproduire sans mettre en cause l'unité, le développement et la démocratisation du service public ». La Cour des comptes a d'ailleurs montré¹ que le ministère de l'enseignement supérieur était conduit à opérer des « corrections » aux résultats issus du système SanRemo, mais le faisait sans continuité, sans règle du jeu claire et parfois sans logique apparente. En outre, la portée de la procédure est étroitement limitée par le fait qu'elle ne joue qu'à la marge, aucun redéploiement de postes d'enseignants-chercheurs n'ayant été opéré entre établissements au cours de la décennie 1991-2000 selon la Cour des Comptes. Enfin, on peut observer que les aménagements apportés au système en 2001 à la suite du rapport de M. Laugénie, qui ont conduit à accroître l'écart moyen entre la dotation globale de fonctionnement effectivement versée aux établissements et leur dotation théorique, pourrait accroître les effets pervers du dispositif. L'IGAENR relevait par exemple en 2001, dans un rapport sur le contrôle de légalité des établissements, que le système SanRemo était perçu à tort par les établissements comme un ensemble de normes leur ouvrant des droits, et que certaines universités étaient tentées, pour compenser la différence entre leur DGF réelle issue des crédits ouverts en lois de finances et leur dotation théorique, de « lever directement l'impôt sur les étudiants par le biais de droits complémentaires ».

² Dans son rapport de septembre 2001 relatif au suivi des établissements d'enseignement supérieur, l'IGAENR estimait que « la consolidation des universités nouvelles était compromise. [En effet]... les universités nouvelles n'ont pas atteint leur maturité... elles doivent continuer à diversifier leurs formations... [mais] les formations qu'elles ouvrent ont un coût marginal élevé en raison du petit nombre des étudiants qui les suivent au début... [En outre] leur encadrement en personnel ATOS est faible... Or le ministère les traite, sur le plan des moyens, comme des universités fonctionnant en régime de croisière. La baisse des effectifs qu'elles ont subie a entraîné systématiquement une diminution de leur DGF... Des rattrapages sont effectués au coup par coup, en fonction de l'insistance – et de l'influence – des présidents d'université mais ils ne s'inscrivent pas dans une politique spécifique. [En conclusion], la baisse des effectifs provoque des perturbations dont il ne semble pas que l'on ait pris actuellement toute la mesure. Elles nécessitent de la part de l'administration centrale une réflexion et la définition d'une nouvelle politique... [notamment à l'égard de ces universités] qui ont constitué un élément majeur de l'aménagement du territoire universitaire et qui sont très fortement soutenues par les collectivités locales pour lesquelles elles sont un facteur de développement économique et culturel. Que l'Etat s'en désintéresse maintenant qu'elles ont rempli leur fonction d'absorption de la croissance des effectifs ne serait pas compris ».

Quoi qu'il en soit, l'évolution des procédures de répartition des moyens ne peut faire l'économie d'une réflexion plus générale sur **l'inégalité des chances**, sur les procédures **d'information** et **d'orientation** (notamment lors de la transition scolaire-supérieur¹), et sur les mesures à prendre pour corriger le manque d'ambition relatif des **jeunes filles**². Votre rapporteur spécial se félicite ainsi de l'ouverture d'un débat sur les débouchés et la diversification du recrutement social des classes préparatoires aux grandes écoles.

Enfin, l'adaptation des moyens requiert sans doute l'amélioration de la formation à l'enseignement³ et une **redéfinition des tâches des enseignants-chercheurs**, les décisions concrètes étant en l'espèce à la fois facilitées par le repli du nombre des étudiants et relativement urgentes, en raison d'une part de l'ampleur des dérives et des dysfonctionnements actuels, longuement exposés dans le rapport⁴ de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'État de 2001 ; d'autre part, de ce que, comme le soulignait le rapport de la commission animée par M. Eric Espéret⁵, de très nombreux recrutements seront réalisés dans les années à venir pour compenser les départs à la retraite (près d'une moitié des enseignants étant renouvelés dans les dix ans à venir dix ans).

On peut ainsi regretter que le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, s'il « *n'écarte pas totalement* » ces évolutions, « *doute de la possibilité de les mettre en œuvre à court terme* »⁶.

¹ Le rapport réalisé en 2002 par M. Porchet sur les jeunes et les études scientifiques observait à cet égard : « la situation actuelle est étonnante... le lycée ne cherche pas à former à l'université. On peut aussi regretter que la quasi totalité des universitaires ne soient jamais allés dans une classe de lycée. Les enseignants de DEUG ignorent comment sont formés les bacheliers (ils ignorent tout autant les programmes du lycée... L'incompréhension est réciproque : ... en retour, les professeurs de lycée ne recommandent pas (à 89 %) à leurs élèves de poursuivre à la Faculté... [Par ailleurs] les témoignages recueillis dans le domaine de l'information portant sur l'université sont accablants ».

² La dernière parution de « l'état de l'école » montrait ainsi en octobre 2002 que « les filles hésitaient à suivre les formations les plus longues et les plus sélectives » et le rapport précité de M. Porchet concluait à la nécessité de « redonner de l'ambition aux filles ».

³ Cf. à cet égard les observations du rapport public de l'IGAENR pour l'an 2000, pages 112-115.

⁴ « La fonction publique de l'Etat », tome 2, rapport particulier de la Cour des Comptes, avril 2001.

⁵ « Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français », septembre 2001.

⁶ Cf. le dossier de presse de rentrée universitaire en date du 7 octobre 2002, page 20. A ce jour, les préconisations du rapport Espéret n'ont conduit qu'aux deux mesures suivantes : l'assouplissement du régime du congé pour recherches ou conversions thématiques, qui pourra notamment désormais être fractionné en plusieurs périodes sur six années, afin de permettre à de nouveaux maîtres de conférences qui viennent d'être recrutés d'obtenir un allègement partiel de leur service d'enseignement et de consacrer plus de temps à leur recherche, d'une part ; la globalisation sur la dotation globale de fonctionnement des crédits afférents aux primes de charges administratives et de responsabilités pédagogiques (toutes deux convertibles en décharges de service) et des crédits correspondant à la rémunération des heures complémentaires, d'autre part.

Au total, la baisse de la pression quantitative sur notre système d'enseignement supérieur (les taux d'encadrement étant revenus en deçà de leur niveau de 1987) rend aujourd'hui les **réformes** de fond beaucoup plus **aisées**. Ces réformes n'en sont pas moins nécessaires. En effet, après le défi de la quantité, l'enseignement supérieur français doit maintenant relever le **défi** de la **qualité**, c'est à dire s'adapter à une population étudiante désormais diversifiée (ce qui passe aussi par une politique d'information plus ambitieuse autour de la validation des acquis, notamment de la part des partenaires sociaux¹) et développer son **attractivité** internationale².

Le défi de la qualité concerne d'ailleurs aussi bien le système dans son ensemble, que chaque établissement pris individuellement : la diminution des effectifs tend en effet à accroître la **concurrence** entre établissements³ et pose le problème du devenir de certaines antennes universitaires⁴. Or les premiers travaux réalisés à ce sujet suggèrent que les taux de réussite du DEUG en deux ans, corrigés du profil des étudiants (série et âge d'obtention du baccalauréat) et de la répartition disciplinaire, varient du simple au double entre les universités, sans d'ailleurs que les étudiants n'en soient informés.

❶ Pour répondre au défi de la qualité, l'enseignement supérieur devra améliorer sa **gestion**, qui, en dépit de réels progrès, demeure éminemment perfectible.

¹ On peut ainsi souligner que les candidats à la validation des acquis de l'expérience en l'an 2000 dans l'académie de Créteil avaient appris l'existence du dispositif pour 42 % de relations, pour 26 % de l'éducation nationale, pour 11 % de la presse, pour 10 % de leur employeur, mais pour seulement 2 % d'organisations syndicales.

² Notamment vis-à-vis des étudiants des autres pays de l'Union européenne, puisque le nombre de ceux-ci qui choisissent d'effectuer tout ou partie de leurs études en France est en léger repli depuis 1995 (cf. « l'état de l'école » d'octobre 2002, page 76).

³ Dans son rapport de septembre 2001 relatif au suivi des établissements d'enseignement supérieur, l'IGAENR s'inquiétait ainsi des conséquences de la « chasse à l'étudiant », certaines universités « boulimiques » cherchant à tout prix, pour capter de nouveaux étudiants, à ouvrir des formations coûteuses, « dites professionnalisantes, considérées comme la panacée pour lutter contre la baisse des effectifs », au risque de surcoûts, d'appauvrissement des flux vers les filières scientifiques et surtout de ralentissement des efforts destinés aux publics qui ne sont pas actuellement en université ou qui la quittent en situation d'échec.

⁴ Dans son rapport de septembre 2001 relatif au suivi des établissements d'enseignement supérieur, l'IGAENR estimait que certaines antennes universitaires avaient un avenir incertain, en relevant par exemple le cas d'un DEUG AES qui n'avait plus que 6 étudiants en seconde année. De manière plus générale, au moins sept antennes universitaires avaient moins de trente étudiants (hors IUT) en 1999-2000.

Outre que l'on puisse s'étonner de ce que les inflexions récentes des effectifs d'étudiants dans les universités aient été aussi mal appréciées, les travaux de la Cour des Comptes et de l'IGAENR ont ainsi largement mis en évidence les **carences de l'administration centrale** en matière de réflexion prospective, de gestion budgétaire¹, de gestion prévisionnelle des ressources humaines², et, plus récemment, d'articulation avec les recteurs³, de tutelle des agences⁴, d'instruction des habilitations et de contrôle de légalité : après avoir souligné que « la production législative et réglementaire » était en matière d'enseignement supérieur « lacunaire, inachevée, parfois irréaliste... [ou] ambiguë jusqu'à l'obscurité⁵ », l'IGAENR relevait en 2001⁶ que l'État n'utilisait de toute façon pas pleinement les textes juridiques à sa disposition et préférait « le primat du politique au souci de légalité », les recteurs, théoriquement chargés du contrôle de légalité ne disposant pas des moyens nécessaires et pratiquant le « silence » sur les pratiques irrégulières portées à leur connaissance. L'IGAENR concluait ainsi que l'élargissement de l'autonomie des établissements devrait s'accompagner « d'un véritable **contrôle de légalité** à partir de textes plus clairs ».

¹ La Cour des Comptes indiquait ainsi dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'an 2000 qu' « il n'existe actuellement aucune procédure formelle pour le contrôle de gestion et pour le pilotage et le suivi des crédits ».

² En l'an 2000, un seul agent était en charge de ce dossier au sein des services centraux du ministère selon la Cour des Comptes, in « La fonction publique de l'Etat », tome 2, rapport particulier de la Cour des Comptes, avril 2001, page 201.

³ Le rapport public de l'IGAENR pour 2001 soulignait ainsi la nécessité d'une « clarification » des rôles respectifs de l'administration centrale et des recteurs chanceliers des universités, notamment de l'introduction officielle du recteur dans le processus d'élaboration et de suivi des contrats quadriennaux, alors qu'ils en sont actuellement écartés.

⁴ Après avoir relevé de nombreuses irrégularités dans la gestion de l'agence du groupement pour l'informatique de gestion des universités et des établissements (GIGUE) comme de l'agence de modernisation des universités et des établissements d'enseignement supérieur (AMUE) qui lui a succédé en 1997 (défaillances des procédures comptables, transactions critiquables en matière de marchés publics, capacité de maîtrise d'ouvrage insuffisante, mécanismes irrégulier de comptes courants rémunérés, enfin le portage comptable de deux structures – la conférence des présidents d'université et l'institut universitaire de France – dont le statut juridique imposait pourtant le rattachement à l'Etat), la Cour des comptes concluait dans un référé transmis en octobre 2001 : « [ces] nombreuses irrégularités ... sont essentiellement imputables à l'absence de véritable pilotage au sein du groupement, mais la carence des autorités de tutelle est également patente. Ainsi, jusqu'en 1999, la présence auprès de l'agence d'un commissaire du gouvernement, pourtant nommé avec des pouvoirs étendus, n'a pas permis d'éviter les dérives les plus notables. De même, la nomination d'un contrôleur financier prévue depuis 1992 n'est intervenue qu'en 1999 ».

⁵ A l'instar de cette disposition du décret du 18 octobre 1985 selon laquelle « le bénéfice d'indemnités exclusives d'autres avantages de rémunération n'exclut pas l'allocation d'indemnités mentionnées au présent article ».

⁶ Dans un rapport de juin 2001 sur le contrôle de légalité des établissements.

On peut toutefois constater avec satisfaction que le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a annoncé une réforme de l'organisation du ministère et souligné lors de la présentation de ses orientations pour l'enseignement supérieur sa volonté de mettre en place un « *dispositif de pilotage fort, rassemblant les instruments et les leviers dont l'État dispose, [ce qui] est également indispensable pour mettre en œuvre la nouvelle loi organique relative aux lois de finances et une meilleure information du Parlement* ».

Par ailleurs, comme le relève l'IGAENR, notamment dans son rapport public pour 2001, la **gestion des établissements** est « *en progrès sensible* », mais « *laisse subsister d'importantes marges d'amélioration* ». En effet, « *la gestion des ressources humaines est encore bien perfectible* », les effectifs rémunérés sur budget propre ne sont pas toujours maîtrisés, faute notamment de redéploiements internes ; « *la gestion de la recherche est loin d'être partout un modèle de clarté* » ; la construction du budget apparaît trop souvent comme une reconduction des situations acquises ; les documents budgétaires manquent de lisibilité, sinon de sincérité¹ ; faute d'analyse des coûts, l'offre de formation n'est pas toujours rationnelle² ; l'application de la validation des acquis est « *contrastée et limitée* ». En outre, selon l'IGAENR les règles relatives à la passation des marchés sont dans endroits « *sciemment transgressées* »³ et les établissements font preuve « *d'une grande ignorance ou indifférence en matière réglementaire, ... [de] légèreté en matière d'examens* »⁴ et « *d'une désinvolture générale vis-à-vis des obligations de service statutaires* », « *le nombre de contractuels en situation plus ou moins irrégulière étant [notamment] loin de régresser* », etc.

¹ L'écart entre le budget primitif et les comptes financiers est ainsi souvent très élevé, ce qui atteste d'une sous-estimation des dépenses.

² « Tout en s'arrêtant respectueusement au seuil d'un domaine qui n'est pas le sien », L'IGAENR se demandait ainsi à propos d'une université francilienne s'il était « bien raisonnable » d'enseigner le quechua, le nahuatl, le berbère ou le tamoul à vol d'oiseau de l'INALCO, ainsi que le basque et l'occitan, et « s'interrogeait » sur l'existence d'une « filière de sports aéronautiques » représentant huit unités d'enseignement, ainsi que sur le « caractère trop complaisamment lié à un domaine de recherche personnel de certaines unités d'enseignement », comme « ethnomusicologie appliquée à l'Italie du sud et des îles » ou « anthropologie du pastoralisme nomade mongol ».

³ Cf. le rapport de suivi du fonctionnement des établissements de juillet 2000.

⁴ Cf. le rapport de juin 2001 sur le contrôle de légalité des établissements, qui soulignait des « dérives récurrentes », notamment en matière de scolarité (modalités d'inscription, droits complémentaires irréguliers, organisation des examens, information des étudiants et anonymat des copies)

Dans ces conditions, votre rapporteur spécial **déplore** qu'**aucun objectif d'amélioration de la gestion** ne soit associé aux deux agrégats (« *enseignement supérieur* » et « *action sociale* ») du budget de l'enseignement supérieur pour 2003¹, mais se **félicite** de la mesure sans précédent de transformation de la structure des emplois non-enseignants² des établissements inscrite dans le projet de loi de finances pour 2003, susceptible de favoriser l'amélioration de la gestion administrative et financière des établissements.

¹ De même, aucun objectif visant à améliorer la qualité du service rendu aux usagers n'est associé à l'agrégat « *action sociale* », qui recouvre pourtant la gestion des bourses, les résidences universitaires et les restaurants universitaires, alors que les objectifs assignés à chaque agrégat doivent être en principe déclinés selon trois axes : l'efficacité socio-économique (quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?), la qualité du service rendu aux usagers, enfin l'efficacité de la gestion (progresses-t-on vers l'optimisation des moyens employés ?).

² C'est à dire la transformation de 1.000 emplois budgétaires de catégorie C en 700 emplois budgétaires de catégories A et B.

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

A. VUE D'ENSEMBLE

Les crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élèvent à **8,828 milliards d'euros**, contre 8,736 milliards d'euros en l'an 2002, soit une **augmentation de 1,05 %¹** (contre + 2,22 % en 2002).

On peut rappeler que ces crédits ne recouvrent pas seulement des dépenses de formation, puisque le budget de l'enseignement supporte toutes les dépenses de personnel et d'infrastructure liées à la double vocation de recherche et d'enseignement des universités.

Inversement, il convient de souligner que **le budget de l'enseignement supérieur ne représente qu'environ la moitié des dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur.**

En effet, l'ensemble des **dépenses d'administration générale** afférentes à l'enseignement supérieur (rémunérations et pensions des personnels d'administration centrale et d'inspection, action sociale, frais de justice et réparations civiles, etc.), sont imputées sur le budget de **l'enseignement scolaire**, qui prend également à sa charge les élèves des **classes préparatoires** aux grandes écoles et des sections de **techniciens supérieurs** situées dans les lycées dépendant de l'enseignement scolaire².

¹ L'évolution à structure constante est identique. En effet, le solde des mesures de transfert est cette année très modeste (-0,22 million d'euros, dont -0,078 million d'euros pour le transfert d'un emploi de maître de conférences au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, et -0,140 million d'euros pour le solde des quinze mesures de transferts entre les sections « enseignement supérieur » et « jeunesse et enseignement scolaire » du budget de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche).

² Soit un total d'environ 295.000 élèves en 2002-2003, pour un coût budgétaire estimé au minimum à 1,7 milliard d'euros en 2003 par le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) annexé au projet de loi de finances pour 2003.

En outre, le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2003 montre que les budgets de **douze autres ministères** participent au financement de l'enseignement supérieur, pour un total de 1,50 milliard d'euros de crédits de paiement en 2003, dont 0,36 milliard d'euros pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales (notamment pour les écoles d'ingénieurs agronomes) ; 0,22 milliard d'euros pour le ministère de la santé et de la solidarité (notamment pour les formations aux métiers de la santé) ; 0,25 milliard d'euros pour le ministère de la culture et de la communication (notamment pour les écoles d'architectes) et 0,16 milliard d'euros pour le ministère de la défense (notamment pour les écoles d'officiers), ces chiffres constituant d'ailleurs des estimations *a minima*¹.

Enfin, les **collectivités locales**, et plus particulièrement les régions, contribuent de manière croissante au financement de l'enseignement supérieur, à hauteur, en 2001² :

- de 754 millions d'euros pour les régions, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions³ ;
- de 155 millions d'euros pour les départements ;
- de 139 millions d'euros pour les communes.

B. ANALYSE RÉTROSPECTIVE

A structure constante, la progression des crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2003 est la plus faible depuis plus de quinze ans.

Comme l'exposera votre rapporteur spécial, **ce ralentissement résulte principalement de l'ajustement des crédits demandés pour les investissements et pour les bourses aux crédits réellement consommés.**

¹ De même, le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2003 recense près de 61.000 emplois budgétaires pour l'enseignement supérieur en sus des 135.000 emplois de la section budgétaire « enseignement supérieur », dont 39.655 emplois dans l'enseignement scolaire, 6.780 emplois au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et plus de 4.000 emplois au ministère de la défense (y compris pour les classes préparatoires aux grandes écoles).

² Selon le compte provisoire de l'éducation supérieure pour 2001.

³ Ce montant peut être rapproché du montant des crédits de paiement de l'Etat pour les dépenses en capital, soit 838 millions d'euros en 2001.

Évolution du budget de l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

LFI	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Montant total	6,02	6,14	6,43	6,79	7,17	7,39	7,79	8,00	8,54	8,74	8,83
Augmentation en %	+ 9,6	+ 1,9	+ 4,8	+ 8,3	+ 5,5	+ 3,1	+ 5,5	+ 2,6	+ 6,8 ¹	+ 2,2	+ 1,05
Augmentation à structure constante en %	+ 9,2	+ 5,7	+ 4,9	+ 7,0	+ 4,5	+ 3,2	+ 5,7	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,2	+ 1,05
Augmentation à structure constante et en volume ² en %	+ 6,9	+ 4,0	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,9	+ 1,3	+ 0,5	- 0,3
Part en % du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale	14,0	13,8	13,9	14,0	14,5	14,5	14,6	14,5	14,4	14,2	14,1

Sources : ministère de l'éducation nationale, Cour des Comptes, Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2003.

Quoi qu'il en soit, il convient toutefois de signaler que le montant des crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2003 :

- repose sur l'hypothèse d'une absence de revalorisation du point de la fonction publique en 2003, d'une part ;

- **ne tient pas compte de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique de 0,7 % à partir de décembre 2002** annoncée au printemps dernier par l'ancien gouvernement et confirmée le 26 septembre 2002 par le ministre de la fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, d'autre part³.

¹ La forte progression du budget de l'enseignement supérieur entre l'an 2000 et 2001 résulte pour une large part de l'inscription au budget de l'enseignement supérieur, à partir de 2001, à hauteur de près de 330 millions d'euros, du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du département ministériel, alors que cette opération faisait jusqu'en l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

² Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

³ Les crédits évaluatifs destinés aux rémunérations et aux charges sociales ont d'ailleurs été presque systématiquement sous-estimés au cours de la période 1990-2002. En pratique, ces crédits sont alors abondés en cours d'année par des transferts en gestion en provenance du budget des charges communes, puis les effets en année pleine des mesures de revalorisation du point de la fonction publique sont automatiquement pris en compte dans le cadre des « mesures acquises » du budget de l'année suivante. Cela fausse évidemment la comparaison d'une année sur l'autre de l'évolution des crédits.

Comme plus de 60 % des crédits de la section budgétaire sont directement affectés à des dépenses de personnel très largement indexées sur le point de la fonction publique, la seule mesure de revalorisation prévue pour décembre 2002 devrait ainsi accroître les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur en 2003 d'environ 0,4 point supplémentaire.

Si l'on en tenait compte, **la progression du budget de l'enseignement supérieur ressortirait ainsi à environ + 1,4 % en 2003, ce qui correspond à une stabilisation en volume.**

Entre 1990 et 2003, le budget de l'enseignement supérieur aura toutefois **augmenté**, à structure constante, de 98 % à prix courants, et **de 65 % à prix constants**.

**Évolution annuelle depuis 1990 du budget de l'enseignement supérieur
à structure de 1990 constante**

(en milliards d'euros)

	1990	1991	1992 (1)	1993	1994 (2)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (3)	2002	2003 PLF
Titre III	3,09	3,37	3,57	3,96	4,21	4,41	4,70	4,93	5,20	5,42	5,58	5,69	5,98	6,14
Titre IV	0,64	0,73	0,85	0,98	0,84	0,92	1,00	1,03	1,04	1,14	1,22	1,32	1,33	1,33
Titre V	0,07	0,10	0,26	0,17	0,17	0,16	0,16	0,20	0,14	0,13	0,07	0,09	0,05	0,03
Titre VI	0,35	0,41	0,49	0,53	0,54	0,58	0,65	0,64	0,63	0,73	0,75	0,75	0,67	0,64
Total	4,15	4,61	5,17	5,64	5,77	6,07	6,51	6,80	7,02	7,42	7,63	7,85	8,03	8,19

(1) 1992 - Transfert de la section Scolaire vers la section Supérieur : création des IUFM (1,15 MdF)

(2) 1994 - Transfert de la section Supérieur vers la section Scolaire : Allocations IUFM (1,22 MdF)

(3) 2001 - Transfert des Charges communes vers la section Supérieur : Cotisations sociales (2,15 MdF)

Source : ministère de l'éducation nationale

Cette progression s'est accompagnée d'une **modification** de la **structure** des dépenses caractérisée notamment par :

- la part croissante des dépenses **d'action sociale**, qui représentaient 18 % des crédits demandés pour 2003, contre 15 % en 1990 ;

- le repli des dépenses **d'investissement**, puisque la part des crédits de paiement des titres V et VI dans le budget de l'enseignement supérieur a baissé progressivement de 13,6 % en 1992 à 7,6 % en 2003.

La progression du budget de l'enseignement supérieur doit cependant être rapportée à l'évolution des **effectifs d'étudiants** dépendant du budget de l'enseignement supérieur (Universités, IUFM, IUT).

Évolution des effectifs de l'enseignement supérieur¹

(en milliers)

Année universitaire	1992-1993	1993-1994	1994-1995 ²	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur ³	1.389	1.507	1.557	1.594	1.578	1.550	1.530	1.526	1.532	1.514	1.500
dont IUT	85	93	99	103	109	113	115	117	119	118	118
dont IUFM	59	75	83	86	86	83	82	82	80	84	84
Nombre total d'étudiants	1.964	2.090	2.134	2.169	2.156	2.132	2.119	2.128	2.151	2.142 ⁴	nc

Source : ministère de l'éducation nationale (prévisions pour l'année universitaire 2002-2003).

Les chiffres retranscrits dans le tableau ci-dessus, qui ont été transmis par le ministère de l'éducation nationale à votre commission dans le cadre des réponses aux « questionnaires budgétaires », doivent toutefois être interprétés avec précaution. On peut ainsi observer qu'ils divergent de ceux qui sont reportés dans le bleu budgétaire (qui prévoit par exemple 122.000 étudiants en IUT à la rentrée 2002, au lieu de 118.000). En outre, ils diffèrent légèrement de ceux qui avaient été transmis l'an passé, et diffèrent de ceux transmis cette année en réponse à une autre question de votre rapporteur spécial, sans que les changements de méthodologie ou de périmètre afférents n'aient été explicités.

Par ailleurs, **on peut s'interroger sur la qualité des prévisions d'effectifs étudiants**⁵. En effet, le ministère de l'éducation nationale prévoyait l'an passé une hausse de 1 % des effectifs dépendant du budget de l'enseignement supérieur entre la rentrée 2000 et la rentrée 2002 (soit +0,4 % à la rentrée 2001 et +0,6 % à la rentrée 2002). Mais il estime cette année que ces effectifs se seront au contraire repliés de plus de 2 % entre ces deux dates

¹ Ces statistiques sont sans double compte (ou double inscription) au sein du monde universitaire (IUT inclus), mais comportent des doubles comptes entre les universités et les établissements d'enseignement supérieur. Ces doubles comptes sont généralement estimés à 5 % des effectifs universitaires.

² Changement de source statistique et de périmètre à partir de 1994-1995.

³ Hors territoires d'Outre-mer.

⁴ Estimations pour 2001-2002.

⁵ Votre rapporteur spécial s'était déjà étonné l'an passé de l'incapacité du ministère à dénombrer rétrospectivement le nombre de boursiers de manière fiable.

(- 1,2 % à la rentrée 2001 et - 1 % environ à la rentrée 2002). Même si cette erreur de prévision peut sans doute trouver à s'expliquer dans les inflexions récentes des choix d'orientation comme du nombre des bacheliers, elle n'en demeure pas moins excessive pour des prévisions à très court terme portant sur des stocks (et non pas des flux), par surcroît très largement déterminés par des facteurs démographiques.

Sous ces réserves, le rapprochement du budget de l'enseignement supérieur et de l'évolution des effectifs d'étudiants permet de distinguer **trois sous-périodes** :

- sur la **période 1993-1996**, le budget de l'enseignement supérieur s'accroît en moyenne de 6,7 % par an à prix courants (et de 4,9 % par an à prix constants), dans un contexte caractérisé par la poursuite de la démocratisation rapide de l'accès aux universités (le nombre d'étudiants dépendant du budget de l'enseignement supérieur progressant ainsi de 5 % par an en moyenne). **Rapporté au nombre d'étudiants concernés, le budget de l'enseignement supérieur est stable (- 0,1 % par an en moyenne à prix constants)** et les dépenses totales par étudiant demeurent inférieures de 20 à 40 %, selon les modes de calcul, par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE ;

- les **années 1997-1999** permettent un certain **rattrapage**. En effet, la progression du budget de l'enseignement supérieur se ralentit à 4,3 % par an en moyenne à prix courants (et de 3,6 % par an à prix constants), mais dans un contexte nouveau de décroissance des effectifs, puisque le nombre des étudiants dépendant du budget de l'enseignement supérieur baisse de 1,3 % par an en moyenne entre la rentrée universitaire 1996 et la rentrée universitaire 1999. **Rapporté au nombre d'étudiants concernés, le budget de l'enseignement supérieur augmente ainsi de près de 5 % par an à prix constants** ;

- enfin, la **période 2000-2003** se caractérise par le ralentissement continu du budget de l'enseignement supérieur à structure et prix constants (+ 0,9 % par an en moyenne), cependant que les effectifs étudiants dépendants du budget de l'enseignement supérieur poursuivent leur repli (- 0,5 % par an en moyenne) malgré un léger rebond à la rentrée 2000. **Rapporté au nombre d'étudiants concernés, le budget de l'enseignement supérieur ne progresse donc plus que de 1,5 % par an à prix constants**. En outre, la part du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale baisse continûment (de 14,6 % en 1999 à 14,1 % en 2003¹).

¹ Cette évolution est toutefois accentuée par le dynamisme des dépenses de pension de l'éducation nationale, qui sont toutes inscrites au budget de l'enseignement scolaire (y compris pour les personnels de l'enseignement supérieur. Hors pensions, la part de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale s'inscrit toutefois également en repli (de 17,6 % en 1999 à 17,3 % en 2003).

Évolution du ratio budget de l'enseignement supérieur/ effectifs d'étudiants dépendant du budget de l'enseignement supérieur

PLF	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Évolution du budget à structure et à prix ¹ constants (en %)	+ 6,9	+ 4,0	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,9	+ 1,3	+ 0,5	+ 0,0 ²
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur à la rentrée précédente (en milliers)	1.389	1.507	1.557	1.594	1.578	1.550	1.530	1.526	1.532	1.514	1.500
Évolution des effectifs (en %)	+ 5,9	+ 8,5	+ 3,3	+ 2,4	- 1,0	- 1,7	- 1,3	- 0,3	+ 0,4	- 1,2	- 1,0
Évolution du ratio budget à prix constants / effectifs d'étudiants (en %)	+ 1,0	- 4,5	- 0,1	+ 3,1	+ 4,2	+ 4,1	+ 6,6	+ 2,2	+ 0,9	+ 1,7	+ 1,0

Source : ministère de l'éducation nationale (prévision pour l'année universitaires 2001-2002 et 2002-2003), calculs du Rapporteur spécial.

Pour compléter ces éléments de contexte, on peut enfin observer que ces dernières années se caractérisent aussi par une **forte hausse du nombre d'étudiants étrangers** (+ 6 % en 1999-2000, puis +9,4 % en 2000-2001 et + 12,6 % en 2001-2002) : après avoir baissé jusqu'à l'année universitaire 1997-1998, et s'être stabilisé à 122.000 en 1998-1999 (soit 8,6 % des étudiants des universités), ce nombre a ainsi atteint 159.000 lors de l'année universitaire 2001-2002 (soit 11,4 % des étudiants).

Les étudiants étrangers à l'université : évolution 1985-2001

France métropolitaine + DOM	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Effectifs	131.979	136.306	130.376	125.746	122.111	122.126	129.469	141.616	159.463
Variation annuelle en %		3,5	-4,4	-3,6	-2,9	0,0	6,0	9,4	12,6
Proportion d'étudiants étrangers en %	13,6	11,5	8,8	8,6	8,5	8,6	9,1	9,9	11,4

Source : ministère de l'éducation nationale.

¹ Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

² Y compris l'effet prévisible de la revalorisation du point de la fonction publique prévue pour décembre 2002.

Origine géographique et répartition par discipline des étudiants étrangers à l'université en 2001-2002

France métropolitaine + DOM	Droit	Sciences éco, AES	Lettres, sciences humaines	Sciences et STAPS	Médecine, pharmacie, dentaire	IUT	Total	% par nationalité
Europe	6 507	5 749	20 065	5 415	3 230	941	41 907	26,3
- <i>Union européenne</i>	<i>4 142</i>	<i>2 959</i>	<i>13 094</i>	<i>3 491</i>	<i>1 878</i>	<i>654</i>	<i>26 218</i>	<i>16,4</i>
dont :								
Allemagne	915	620	2560	760	427	127	5409	3,4
Italie	505	325	2072	547	255	77	3781	2,4
Espagne	423	340	1708	573	270	68	3382	2,1
Grande-Bretagne	501	287	1486	245	68	74	2661	1,7
Grèce	495	213	1306	208	96	11	2329	1,5
Portugal	296	282	993	322	129	121	2143	1,3
Belgique	326	265	840	290	310	84	2115	1,3
Luxembourg	216	257	602	267	208	5	1555	1,0
- <i>hors Union européenne</i>	<i>2 365</i>	<i>2 790</i>	<i>6 971</i>	<i>1 924</i>	<i>1 352</i>	<i>287</i>	<i>15 689</i>	<i>9,8</i>
dont :								
Roumanie	507	559	860	591	699	39	3255	2,0
Pologne	376	308	1277	224	83	58	2326	1,5
Bulgarie	406	640	855	248	104	17	2270	1,4
Russie	249	395	1047	195	76	25	1987	1,2
Asie	1 989	4 141	9 585	4 229	3 112	695	23 751	14,9
dont :								
Chine	185	1968	2179	975	93	135	5535	3,5
Liban	325	399	600	899	988	22	3233	2,0
Corée du Sud	123	102	1494	149	41	25	1934	1,2
Turquie	350	410	728	259	92	85	1924	1,2
Japon	109	70	1353	57	19	7	1615	1,0
Syrie	54	55	262	314	910	3	1598	1,0
Viet Nam	121	387	355	399	211	120	1593	1,0
Afrique	9 979	17 361	19 876	20 877	9 668	4 245	82 006	51,4
dont :								
Maroc	2 815	5 456	5 848	7 406	2 378	2 172	26 075	16,4
Algérie	1 055	1 502	3 522	4 036	3 173	313	13 601	8,5
Tunisie	726	1 428	1 826	2 125	992	153	7 250	4,5
Sénégal	849	1 587	1 775	1 355	195	405	6 166	3,9
Cameroun	663	694	689	934	524	160	3 664	2,3
Côte d'Ivoire	650	994	530	588	266	97	3 125	2,0
Madagascar	239	894	583	545	568	124	2 953	1,9
Congo	491	590	577	402	246	263	2 569	1,6
Gabon	340	479	686	600	116	45	2 266	1,4
Maurice	177	357	478	345	159	57	1 573	1,0
Amériques	1 362	946	6 684	1 596	655	129	11 372	7,1
dont :								
États-Unis d'Amérique (USA)	233	116	2 123	114	27	10	2 623	1,6
Brésil	187	110	804	296	115	14	1 526	1,0
Océanie	34	26	144	22	11	4	241	0,2
Apatrides ou non déclaré	23	18	83	34	15	13	186	0,1
Toutes nationalités	19 894	28 241	56 437	32 173	16 691	6 027	159 463	100,0
Proportion d'étrangers	11,2	16,9	11,8	10,0	11,9	5,1	11,4	

Source : ministère de l'éducation nationale.

Cette évolution contra-cyclique tend à masquer la forte baisse des effectifs d'étudiants français dans les établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur : - 4 % entre les années universitaires 1998-1999 et 2001-2002.

On peut se féliciter de l'attractivité retrouvée de notre enseignement supérieur, mais la poursuite de cette évolution pourrait soulever de manière de plus en plus aiguë la question du coût du service offert aux étudiants étrangers.

II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits du budget de l'enseignement supérieur au cours de la présente législature et met en évidence l'évolution particulièrement **heurtée** des dépenses en capital.

Récapitulation des crédits du budget de l'enseignement supérieur.

(en milliards d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Titre III (Moyens des services)	5,385	5,601	5,770	6,373	6,665	6,816 ¹
Évolution	+5,3 %	+4,0 %	+6,0 %	+10,4 % ²	+4,6 %	+2,3 %
dont rémunérations des personnels en activité	4,026	4,210	4,346	4,407	4,561	4,629
Évolution	+4,1 %	+4,6 %	+3,2 %	+1,4 %	+3,5 %	+1,5 %
Titre IV (interventions)	1,226	1,329	1,405	1,336	1,347	1,341
Évolution	+0,4 %	+8,4 %	+5,7 %	-4,9 % ³	+0,8 %	-0,4 % ⁴
Total Dépenses ordinaires	6,611	6,930	7,175	7,708	8,013	8,157
Évolution	+4,4 %	+4,8 %	+3,5 %	+7,4 %	+4,0 %	+1,8 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,776	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670
Evolution	-6,9 %	+11,3 %	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %
Total (DO + CP)	7,387	7,793	7,999	8,545	8,736	8,828
Évolution	+3,1 %	+5,5 %	+2,6 %	+6,8 %	+2,2 %	+1,05%

¹ Y compris le transfert vers le chapitre 36-11 « Etablissements d'enseignement supérieur et de recherche. Subventions de fonctionnement » de 9,15 millions d'euros correspondant aux bourses de mobilité précédemment imputées sur le chapitre 43-71 « Bourses et secours d'étude ».

² Cette augmentation résulte à hauteur de 168 millions d'euros d'une opération de transfert interne, les œuvres sociales en faveur des étudiants étant portées à partir de 2001 au titre III et non plus au titre IV.

³ Cette baisse résulte de l'opération de transfert interne ci-dessus.

⁴ Compte tenu du transfert précité au titre III des crédits correspondants aux bourses de mobilité. A structure constante, les crédits d'intervention progressent de 0,3 %.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **8,157 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2003, en hausse de 1,5 % par rapport à l'an 2002, contre +4,4 % par an en moyenne à structure constante sur la législature 1997-2002.

1. L'augmentation des moyens des services (titre III)

Les moyens des services représentent 83,6 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent dans le projet de budget pour 2003 à **6,816 milliards d'euros**, en progression de 2,3 % par rapport au budget 2002.

Les moyens des services se répartissent pour l'essentiel entre :

- les **rémunérations**, pensions et cotisations sociales des personnels, à hauteur de 5,309 milliards d'euros en 2003, en hausse de 1,6 % sur un an (et de 1,9 % à structure constante, contre + 3,6 % par an en moyenne à structure constante sur la période 1997-2002) ;

- les **subventions de fonctionnement** aux établissements supérieur et de recherche, à hauteur de 1,212 milliard d'euros en 2003, en hausse de 5,3 % sur un an (contre + 5,2 % par an en moyenne sur la période 1997-2002). A structure constante¹, cette hausse est toutefois limitée à 2,5 % ;

- le fonctionnement du réseau des **oeuvres universitaires** (centre national et centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires, CNOUS et CROUS), à hauteur de 282 millions d'euros en 2003, en hausse de 4,7 % sur un an (contre + 1,3 % par an en moyenne sur la période 1997-2002).

2. La progression des crédits d'intervention publique (titre IV)

Avec **1,341 milliard d'euros** dans le projet de budget pour 2002, les crédits d'intervention publique représentent **15,2 %** du budget du département ministériel.

¹Compte tenu de l'intégration à partir de 2003 des crédits afférents aux bourses de mobilité (à hauteur de 9,15 millions d'euros) dans les subventions de fonctionnement aux établissements, au titre de leurs actions internationales ; de l'effet en année pleine du transfert aux établissements à partir du 1^{er} septembre 2002 des crédits relatifs aux primes de charges administratives et aux primes de responsabilités (à hauteur de 13 millions d'euros en 2003) ; enfin du transfert du chapitre 31-96 vers le chapitre 36-11 des crédits de rémunérations de 15 élèves des écoles normales supérieures (à hauteur de 0,28 millions d'euros) à la suite de la suppression du concours Europe et de la mise en place alternative du dispositif de bourses « ENS international ».

Composés pour l'essentiel des **bourses** et secours d'études accordés aux étudiants, ces crédits s'inscrivent en hausse de 0,3 % par rapport au budget pour 2002 à structure constante, contre + 1,2 % en 2002, mais + 6,7 % par an sur la période 1999-2001 correspondant à la mise en œuvre du « plan social étudiant » triennal lancé à la rentrée universitaire 1998, et + 0,5 % en 1998.

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL

1. Le repli des dépenses en capital

Les moyens demandés pour les dépenses en capital dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 s'élèvent à **670 millions d'euros de crédits de paiement**, en **baisse de 7,4 %** par rapport au budget pour 2002, après – 13,7 % en 2001.

Cette baisse, qui explique largement le ralentissement du budget de l'enseignement supérieur, est la conséquence des difficultés de gestion des projets de construction qui sont exposées ci-après.

Les **autorisations de programmes** s'inscriraient toutefois en 2003 en **hausse de 3,8 %**, à **732 millions d'euros** (contre une baisse de 8,1 % dans la loi de finances initiale pour 2002¹).

2. Les carences de la gestion des dépenses en capital

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, la Cour des Comptes avait déjà souligné les difficultés du ministère à maîtriser la gestion de ses crédits d'investissement (cf. l'encadré ci-après).

¹ La loi de finances rectificative pour 2001 avait toutefois ouvert le solde des autorisations de programmes correspondant au plan de mise en sécurité des établissements afin d'en accélérer l'achèvement (soit 263,4 millions d'euros), et, à la suite des dramatiques événements de Toulouse, 85 millions d'euros d'autorisations de programmes destinés à la reconstruction de l'université du Mirail et du département de chimie de l'Institut national polytechnique de Toulouse, ainsi qu'à la réparations des bâtiments universitaires endommagés (notamment le département chimie de l'IUT, l'IUFM et des résidences et restaurants universitaires) et au déploiement de bâtiments provisoires.

Les observations formulées en 2001 par la Cour des Comptes sur la gestion des crédits d'investissement du budget de l'enseignement supérieur.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, la Cour des Comptes concluait (pages 206-207) d'une synthèse consacrée au budget de l'enseignement supérieur que :

«... les conditions d'utilisation des crédits sur [les chapitres] 56-10 et 66-73 [constructions universitaires] ne cessent de se dégrader. Le niveau des reports sur ces deux chapitres atteint en 2000, 1 596 millions de francs, contre 668 millions de francs en 1997, ce qui représente pour l'exercice sous revue [2000], un montant équivalent à celui des dotations initiales.

La période 1997-2000 montre l'accélération du phénomène : les crédits de paiement disponibles, sous l'effet de reports de plus en plus abondants, augmentent de façon régulière (+ 23 %) et ce en dépit d'un ajustement à la baisse des dotations initiales ; le tassement des dépenses (- 17 %) accélère la diminution du taux de consommation qui passe en 4 ans de 75 % à 50 %...

... Cette sous-utilisation des moyens, si elle tient pour partie à des raisons conjoncturelles (lancement du projet Université du troisième millénaire) et des nouveaux contrats de plan Etat-Régions (CPER), reprise économique du bâtiment, défaut de prévision sur les dépenses de l'exercice 2000...) traduit également une maîtrise d'ouvrage défailante. La multiplicité des intervenants, les difficultés rencontrées dans les marchés publics et l'insuffisante finalisation de nombreuses opérations se conjuguent pour retarder la mise en œuvre des travaux et la consommation des crédits ».

Cette critique était d'ailleurs réitérée et précisée par la Cour des Comptes quelques pages plus loin pour les crédits du chapitre 56-10 (sous maîtrise d'ouvrage État) :

« La gestion du chapitre 56-10 est insuffisante... La consommation des autorisations de programmes (AP) affectées ne cesse de se dégrader et il faut [en moyenne] 2,6 années pour engager des AP... Si un certain nombre de difficultés techniques, nées de la complexité des projets ou des effets conjoncturels de l'amélioration de la situation des bâtiments peuvent être invoquées, il apparaît surtout que l'insuffisante finalisation des projets, dont les financements sont mis en place alors que les conditions de leur réalisation ne sont pas toutes réunies est pour une part importante à l'origine de cette situation... le suivi approximatif par l'administration centrale de la gestion des crédits en région ne permet pas encore une nette amélioration de la gestion du chapitre. »

Invité par votre rapporteur spécial à commenter ces observations et à exposer les mesures prises afin de remédier à ces dysfonctionnements, **le ministère avait alors apporté des réponses tendant uniquement à le dédouaner de sa responsabilité** et n'exposant aucune mesure prise ou envisagée afin de prévenir les retards observés en matière d'investissement universitaire¹.

¹ Le ministère indiquait ainsi : « la comptabilité spéciale des investissements laisse apparaître un montant très important de reports de crédits de paiement, tant sur le chapitre 56-10 (881,45 MF pour 2001) que sur le chapitre 66-73 (714,05 MF pour 2001). Afin de comprendre cette situation, et d'essayer d'y remédier, la Direction de la Programmation et du Développement du Ministère a souhaité recevoir chaque Ingénieur Régional de l'Équipement (IRE) en collaboration avec la Direction des Affaires Financières. D'avril 2000 à juillet 2000, 25 IRE ont ainsi pu présenter les éléments d'explications concernant leur académie.

Ces dysfonctionnements se sont toutefois répétés et aggravés en 2001. En effet, après avoir relevé dans l'ensemble une baisse de la consommation des autorisations de programme (à 95 %, contre 99 % en l'an 2000, déduction faite des crédits ouverts en loi de finances rectificative, c'est à dire trop tard pour être consommés en cours d'exercice), en raison notamment de répartitions de crédits tardives et de refus de visa du contrôleur financier (pour un total de 23,2 millions d'euros), la Cour des Comptes observait de nouveau de manière plus spécifique : « *s'agissant des chapitres 56-10 et 66-73 [relatifs aux constructions universitaires], la consommation des autorisations de programme ne cesse de se dégrader. Les paiements sont également en net retrait et représentent moins de 38 % du montant total à payer [de sorte que] le délai de paiement moyen qui était de 1,8 année en 1998 est à présent de deux ans et demi, ce qui conduit à augmenter le volume des restes à payer* ».

En outre, **la consommation des crédits de paiement rapportée aux crédits disponibles** (crédits ouverts en lois de finances + reports autorisés) **s'est également fortement dégradée en 2001** puisqu'elle a atteint 31,2 % pour les crédits du chapitre 56-10 «Constructions sous maîtrise d'ouvrage État» (contre 42,8 % en l'an 2000), et 50,6 % pour les crédits du chapitre 66-73 de subventions d'investissement (contre 56,8 % en l'an 2000), les reliquats atteignant ainsi en fin d'année 2001 respectivement 174 millions d'euros et 138 millions d'euros, soit un montant supérieur aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Les principaux facteurs de retard dans la consommation des crédits de paiement semblent tenir : à la hausse des prix du BTP qui induit de nombreux appels d'offre infructueux ; aux difficultés relationnelles avec les maîtrises d'œuvre qui se traduisent par un développement des contentieux ; à la complexité du bouclage de certaines opérations.

Ainsi, la reprise économique a-t-elle induit une moindre disponibilité des entreprises. Celle-ci a généré une hausse importante des prix, qui contraint à réduire le dimensionnement des opérations et induit une généralisation des appels d'offre infructueux : Orléans-Tours (UFR sciences de l'université de Tours), Rouen (espace Blondel ; institut de thermique), Paris, Strasbourg (ENSIT de Mulhouse), Rennes (BU de Vannes, BU de Lorient), Caen (BU), Poitiers (université), Clermont Ferrand (pôle tertiaire), Toulouse (BU Mirail), Réunion, Grenoble (extension BU droit Lettres). Le retard lié aux appels d'offre infructueux se répercute sur d'autres opérations lorsqu'il s'agit de dispositifs en cascade (Poitiers ; Rouen, Pôle des sciences du tertiaire).

Par ailleurs, le recours quasi systématique à la sous-traitance crée fréquemment des difficultés (moindre qualité des prestations impliquant des travaux complémentaires, donc une augmentation des coûts...).

Des difficultés de relations avec la maîtrise d'œuvre peuvent engendrer d'importants retards.

On note, d'une façon générale, un fort développement des contentieux (BU de Corté, Corse ; Université de La Rochelle ; UFR sciences sportives d'Amiens ; université de Tours). Certains IRE ont déploré la production tardive des situations de travaux par les maîtres d'œuvre (Nantes, Paris) ».

La consommation des crédits d'investissement en 2001 (en francs)

Chapitres articles	L.F.I. (En Francs)	Crédits ouverts (En Francs)	Paiements au 31-déc-01 (En Francs)	Reliquats (En Francs)	Taux d'utilisation En %
-----------------------	-----------------------	-----------------------------------	--	--------------------------	-------------------------------

AUTORISATIONS DE PROGRAMME

56-10	823 000 000	1 295 129 747	1 196 825 366	98 304 380	92,41
10	823 000 000	1 295 129 747			
Titre V	823 000 000	1 295 129 747	1 196 825 366	98 304 380	92,41
66-71	2 047 200 000	2 310 814 000	2 167 591 000	143 223 000	93,80
50	2 047 200 000	2 310 814 000			
66-72	1 886 000 000	3 646 640 847	1 889 639 264	1 757 001 583	51,82
10	700 000 000	723 153 570			
40	1 056 000 000	2 786 818 277			
50	130 000 000	136 669 000			
66-73	1 701 600 000	1 922 947 092	1 352 426 500	570 520 592	70,33
10	1 701 600 000	1 922 947 092			
Titre VI	5 634 800 000	7 880 401 939	5 409 656 764	2 470 745 175	68,65
TOTAL A.P.	6 457 800 000	9 175 531 686	6 606 482 130	2 569 049 556	72,00

CREDITS DE PAIEMENT

56-10	605 750 000	1 661 539 922	517 688 774	1 143 851 148	31,16
10	605 750 000	1 661 539 922			
Titre V	605 750 000	1 661 539 922	517 688 774	1 143 851 148	31,16
66-71	1 992 780 000	2 232 185 000	2 172 339 450	59 845 550	97,32
50	1 992 780 000	2 232 185 000			
66-72	1 715 500 000	1 736 464 372	1 573 743 841	162 720 531	90,63
10	650 000 000	663 645 977			
40	928 000 000	929 923 277			
50	137 500 000	142 895 118			
66-73	1 181 350 000	1 831 989 558	927 219 875	904 769 683	50,61
10	1 181 350 000	1 831 989 558			
Titre VI	4 889 630 000	5 800 638 930	4 673 303 166	1 127 335 764	80,57
TOTAL C.P.	5 495 380 000	7 462 178 852	5 190 991 940	2 271 186 912	69,56

Source : ministère de l'éducation nationale.

L'augmentation des reports de crédits d'investissement (en euros)

Chapitres	Reports 1997 sur 1998	Reports 1998 sur 1999	Reports 1999 sur 2000	Reports 2000 sur 2001	Reports 2001 sur 2002
AUTORISATIONS DE PROGRAMME					
56-10	1 366 727	13 395 869	15 532 523	4 345 752	14 986 406
10	1 045 309	13 395 869	15 532 523	4 345 752	14 986 406
50	321 417				
Titre V	1 366 727	13 395 869	15 532 523	4 345 752	14 986 406
66-71		1 207 396	16 058 370	22 867	21 834 206
50		1 207 396	16 058 370	22 867	21 834 206
66-72	118 128 780	36 126 072	599 155	1 927 085	267 853 165
10		961 572	67 718	755 167	4 421 221
40	118 128 780	35 164 500	49 393	155 235	263 431 944
50			482 044	1 016 682	
66-73	16 985 584	48 880 735	23 277 949	6 060 645	86 975 304
10	16 985 584	48 880 735	23 277 949	6 060 645	86 975 304
50					
Titre VI	135 114 364	86 214 203	39 935 474	8 010 597	376 662 674
TOTAL	136 481 090	99 610 072	55 467 997	12 356 348	391 649 080
CREDITS DE PAIEMENT					
56-10	72 389 117	93 208 494	147 385 802	134 376 306	174 378 983
10	71 296 013	93 208 494	147 385 802	134 376 306	174 378 983
50	1 093 105				
Titre V	72 389 117	93 208 494	147 385 802	134 376 306	174 378 983
66-71		966 832	6 422 677	6 236 537	9 123 395
50		966 832	6 422 677	6 236 537	9 123 395
66-72	11 630 336	8 009 708	2 831 582	3 195 998	24 806 585
10	61 437	2 744 576	2 796 560	2 476 683	2 595 237
40	11 568 899	5 265 132	17 989	18 793	21 266 604
50			17 033	700 521	944 744
66-73	30 988 224	18 445 036	65 999 189	108 855 868	137 931 248
10	30 460 141	18 445 036	65 999 189	108 855 868	137 931 248
50	528 083				
Titre VI	42 618 560	27 421 576	75 253 448	118 288 403	171 861 228
TOTAL	115 007 677	120 630 070	222 639 250	252 664 709	346 240 211

Source : ministère de l'éducation nationale.

Contrairement à l'an passé, le ministère de l'éducation nationale reconnaît toutefois désormais les responsabilités de l'administration, puisqu'il indique en réponse aux questions de votre commission des finances : « *comme l'ont soulevé le Sénat (rapport de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2002) et la Cour des comptes (dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2000), les deux premières années d'exécution du volet « enseignement supérieur » des Contrats de Plan État-Régions (CPER) ont été caractérisées par des montants de reports importants, tant en autorisations de programme (AP) qu'en crédits de paiement (CP). Afin d'analyser les causes des reports de crédits, la direction de la programmation et du développement a réalisé une étude de la gestion des crédits de construction 2001 par région, qu'elle a transmise à tous les ordonnateurs secondaires (préfets et recteurs)...*

Or, cette étude a notamment mis en évidence des **difficultés de gestion liées à la lourdeur et à la complexité des circuits financiers** :

- ... « la mise en place du contrôle financier déconcentré en 1996 a parfois allongé les délais de traitement ;

- la nature des pièces justificatives à produire au contrôleur financier à l'appui des dossiers d'affectation des AP a donné lieu à quelques divergences d'interprétation des circulaires en vigueur ;

- l'abrogation du décret de 1972 sur la gestion des subventions d'investissement accordées par l'État et la mise en œuvre du décret du 16 décembre 1999, qui ne couvre pas le champ des subventions d'investissement versées aux établissements d'enseignement supérieur et n'est pas adapté à celui des subventions liées à l'exécution des CPER, a généré quelques blocages liés au vide juridique que le nouveau texte a fait naître ;

- de nombreux contrôleurs financiers utilisent le *Référentiel des Constructions Universitaires* de 1997 comme un document normatif et refusent à ce titre tout dépassement de coût ou de surface par rapport aux standards produits par le document de référence. Or le référentiel, qui avec l'accord du ministère du budget a perdu depuis 1997 son caractère normatif, doit être utilisé comme un simple outil d'aide à la décision des maîtres d'ouvrage. Ces différences d'appréciation observées entre les ordonnateurs secondaires et des contrôleurs financiers sur la valeur à donner au référentiel provoquent souvent des retards dans le traitement des dossiers d'investissement ;

- l'analyse menée par la direction de la programmation et du développement a conduit à montrer que les délais de subdélégation des AP des préfets aux recteurs étaient parfois longs (entre 3 et 5 mois) ;

- certains contrôleurs financiers ont imposé une convention pour toute délégation de maîtrise d'ouvrage, y compris pour celle concernant les établissements d'enseignement supérieur. Or, dans ce dernier cas, les circulaires actuellement en application indiquent qu'une simple décision du préfet suffit. En l'occurrence, l'excès de formalisme provoque également des retards dans le démarrage des opérations. Par ailleurs, certains ordonnateurs secondaires ont observé des délais très longs de signature des conventions de délégation de maîtrise d'ouvrage avec les collectivités territoriales, qui doivent faire délibérer au préalable leurs instances ;

- enfin, certains ordonnateurs évoquent la complexité des opérations faisant appel à des financements croisés. Certaines opérations ne comportent pas moins de trois financeurs, ce qui multiplie autant le nombre d'actes administratifs à traiter. Les procédures de mise en place des crédits européens sont jugées en particulier trop lourdes et trop contraignantes quant aux délais d'exécution ».

Afin de répondre aux difficultés des services déconcentrés et de permettre une gestion plus efficace des crédits d'investissement, la direction de la programmation et du développement indique aussi avoir engagé diverses **actions correctrices** (cf. l'encadré ci-après).

Les actions correctrices entreprises par le ministère de l'éducation nationale pour améliorer la gestion des crédits d'investissement :

- la rédaction d'une circulaire conjointe éducation / budget, publiée au Bulletin Officiel de l'Éducation Nationale. Relative aux « modalités d'attribution des subventions d'investissement aux établissements publics d'enseignement supérieur et aux collectivités territoriales pour les constructions universitaires et leur premier équipement dans le cadre des CPER », elle répond à plusieurs objectifs : combler le vide juridique occasionné par l'abrogation de la réglementation de 1972 ; préciser et harmoniser la liste des pièces justificatives que doivent les ordonnateurs secondaires aux contrôleurs financiers à l'appui de leurs dossiers d'affectation ; accorder aux préfets et aux recteurs la possibilité de consentir aux établissements ayant reçu une délégation de maîtrise d'ouvrage une avance de crédits de paiement ; enfin, rappeler les procédures d'instruction des dossiers d'investissement ;

- la rédaction d'une note circulaire, adressée aux préfets et aux recteurs le 20 décembre 2001. Elle vise à systématiser la subdélégation automatique des AP individualisées en Conférence Administrative Régionale (CAR). Cette mesure devrait permettre d'écourter les délais d'affectation des AP et d'engager plus rapidement les opérations ;

- la rédaction d'une autre note en date du 3 octobre 2001, qui a rappelé aux ordonnateurs secondaires les conditions de délégation de maîtrise d'ouvrage aux établissements d'enseignement supérieur, et a notamment précisé qu'une simple décision du préfet suffit pour déléguer une maîtrise d'ouvrage à un établissement d'enseignement supérieur ;

- enfin, la réduction des délais de préparation de la programmation des crédits de construction pour 2002, les enveloppes de crédits ayant pu être notifiées aux préfets dès le mois de décembre 2001, ce qui a permis aux CAR de se prononcer sur la répartition des moyens dès le début de l'année 2002 ».

Source : ministère de l'éducation nationale.

C. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LE TAUX D'ENCADREMENT

1. La progression des emplois budgétaires

A titre liminaire, il convient de rappeler que l'examen de l'évolution des emplois du budget de l'enseignement supérieur est difficile. Aux emplois budgétaires *stricto sensu* (c'est à dire aux emplois retracés dans le bleu budgétaire), s'ajoutent en effet les postes ou « supports budgétaires » du chapitre 31-96 « *Rémunérations de personnels divers et vacations* » (dont certains sont parfois ajoutés aux précédents pour obtenir le nombre de postes d'enseignants), ainsi que les emplois sur crédits du chapitre 36-11 « *Etablissements d'enseignants supérieur. Subventions de fonctionnement* » ou gagés sur les ressources propres des établissements. Par ailleurs les subventions de fonctionnement allouées par la section budgétaire à l'établissement public du Quai Branly (le musée des arts premiers) et au conseil national de l'évaluation servent à financer des emplois qui sont retracés pour ordre respectivement sur le budget de la culture et sur le budget de l'enseignement scolaire.

L'évolution de ces emplois et supports budgétaires est retracée dans le tableau ci-après.

Evolution des emplois et supports budgétaires inscrits au budget de l'enseignement supérieur

Chapitres 31-05 et 31-11

Catégories d'emplois	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
I - Emplois de non enseignants chapitre 31-05														
- A.T.O.S.	16.512	15.871	18.391	18.210	17.869	17.722	18.795	18.948	19.215	18.611	17.509	16863	15826	16163
- I.T.A.	21.257	22.750	23.186	24.376	24.830	25.387	26.045	26.891	27.559	28.837	30.524	31977	33703	33632
- Bibliothèques	2.719	2.826	2.933	3.186	3.235	3.247	3.509	3.714	4.068	4.222	4.307	4467	4644	4744
- Divers	297	270	258	207	202	191								
Total 31-05	40.785	41.717	44.768	45.979	46.136	46.547	48.349	49.553	50.842	51.670	52.340	53.307	54.173	54.539
II - Emplois d'enseignants chapitre 31-11														
Personnels titulaires :														
- personnels de direction	29	36	36	36	36	36	36	36	36	37	37	37	40	41
- professeurs	11.001	11.950	12.881	12.990	13.274	13.494	13.700	13.909	14.507	14.576	14.857	14859	15.094	15.297
- maîtres de conférence	22.839	24.674	25.398	27.359	27.869	28.468	29.313	30.211	31.581	31.875	32.476	32793	33.442	33.979
- assistants	3.160	2.240	2.159	2.058	1.984	1.912	1.912	1.862	1.812	1.598	1.573	1592	1.350	948
- personnels des corps spécifiques	607	589	479	825	821	833	841	776	764	777	770	772	769	771
- personnels des corps d'astronomie	320	323	326	328	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330
- personnels hospitalo-universitaires	6.209	6.237	6.170	6.189	6.169	6.187	6.224	6.187	6.188	6.037	6.038	6037	6.040	6.082
- professeurs agrégés	1.655	2.473	3.847	5.007	5.246	5.427	6.808	7.253	8.443	8.514	8.516	8516	8.614	8.699
- professeurs certifiés	1.898	1.980	3.921	3.761	3.823	3.892	4.040	4.278	4.262	4.263	4.157	4139	4.139	4.139
- professeurs d'éducation physique et sportive	949	1.021	1.292	1.198	1.192	1.192	1.192	1.192	1.192	1.192	1.192	1192	1.192	1.192
- autres enseignants du second degré et divers	1.437	1.459	2.049	1.909	1.802	1.682	1.489	1.302	1.270	1.166	1.043	1006	956	953
- élèves [1]	2.858	2.868	2.888	2.914	2.914	2.954	2.954	3.008	168					
Personnels contractuels :	1.319	1.436	1.483	1.531	1.530	1.549	5.578	5.473	5.345	5.326	4.118	4118	4.157	4.169
Total 31-11 :	54.281	57.286	62.929	66.105	66.990	67.956	74.417	75.817	75.898	75.691	75.107	75.391	76.123	76.600

[1] : En 1998, transfert des crédits du chapitre 31-11, correspondant à la rémunération de 2 840 élèves des ENS vers le chapitre 31-96.

En 1999, transfert identique, correspondant à la rémunération des 168 élèves de l'école nationale des chartes.

Chapitres 31-96, 36-11 et total général

Catégories d'emplois	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
III - Emplois sur le chapitre 31-96														
<i>Chapitre 31-96, 10 :</i>														
- Elèves des ENS									2.840	2.864	2.898	2917	2917	2926
- Elèves de l'école nationale des chartes										168	168	168	168	168
Personnels contractuels hospitalo-universitaires [1] :														
- Praticiens			180	180	200	200								
- Assistants des disciplines médicales			3.723	3.755	3.755	3.786								
Personnels associés à temps partiel [2] :														
- Enseignants associés en médecine générale			15	21	21	21	37	37	37	42	52	68	68	68
- Personnels associés à temps partiel			400	900	1.050	1.200	1.330	1.370	1.370	1.370	1.415	1437	1437	1437
- Attachés temporaires et de recherche - ATER [3]										1.500	1.900	2137	2398	2398
- Moniteurs [4]											5.260	5725	6439	7439
- Personnels enseignants contractuels [5]											1.218	1218	1.218	1.218
Total 31-96 :	3.953	3.921	4.318	4.856	5.026	5.207	1.367	1.407	4.247	5.944	12.911	13.670	14.645	15.654
IV - Emplois sur le chapitre 36-11														
- Enseignements supérieurs	990	997	996	1.014	1.290	1.333	1.329	1.316	1.275	1.405	1.453	1489	1487	1494
- Emplois gagés sur ressources propres :														
Formation continue	990	990	990	1.040	1.040	1.040	1.040	1.037	1.029	1.029	1.029	1029	1029	1029
Autres [6]	99	99	199	299	299	299	299	299	299	299	285	285	1780	2519
Total 36-11	2.079	2.086	2.185	2.353	2.629	2.672	2.668	2.652	2.603	2.733	2.767	2.803	4.296	5.042
V - Emplois sur le chapitre 36-14														
- Oeuvres Universitaires [7]	2.209	2.219	2.319	2.450	2.464	2.600	2.628	2.694	2.720	2.734	2.754	2.774	2.824	2.859
TOTAL GENERAL	103.307	107.229	116.519	121.743	123.245	124.982	129.429	132.123	136.310	138.772	145.879	147.945	152.061	154.694
Evolution du stock		3.922	9.290	5.224	1.502	1.737	4.447	2.694	4.187	2.462	7.107	2.066	4.116	2.633
Evolution en %		3,80%	8,66%	4,48%	1,23%	1,41%	3,56%	2,08%	3,17%	1,81%	5,12%	1,42%	2,78%	1,73%

[1] En 1996, les praticiens et assistants des disciplines médicales sont inscrits au chapitre 31.11.

[2] Crédits correspondant à la rémunération d'enseignants et de personnels associés à temps partiel, en équivalents temps plein.

[3] En 1999, inscription des crédits correspondants à la rémunération de 1500 ATER sur le chapitre 31.96. Ces ATER étaient précédemment rémunérés sur des emplois budgétaires d'enseignants chercheurs vacants de titulaire du chapitre 31.11.

[4] Crédits correspondant à la rémunération de moniteurs précédemment inscrits sur le chapitre 43-50 – situation réelle des recrutements.

[5] crédits correspondant à la rémunération de 1218 enseignants contractuels transférés du chapitre 31-11.

[6] dont emplois gagés au titre de la résorption de l'emploi précaire 1491 en 2002 et 2230 en 2003.

[7] dont emplois gagés au titre de la résorption de l'emploi précaire 9 en 2002 et 20 en 2003. 1994 : non compris 575 emplois en surnombre (325 enseignants chercheurs, 200 P.R.A.G., 50 P.A.S.T.).

1995 à 2000 : non compris 525 emplois en surnombre (325 enseignants chercheurs, 200 P.R.A.G.).

Ce tableau montre que le présent projet de budget de l'enseignement supérieur prévoit **d'augmenter le nombre total d'emplois budgétaires de 843**, pour le porter à **131.139 en 2003** (soit une hausse de 0,6 %, contre + 2,7 % par an en moyenne sur la période 1990-2002).

Cette augmentation résulterait principalement des effets conjugués :

- d'un côté de la création de près de **500 nouveaux emplois budgétaires d'enseignants¹** et de **660 emplois budgétaires de personnels non enseignants** ;

- de l'autre de la **transformation**, à coût budgétaire constant, de 1.000 emplois budgétaires de personnels non enseignants de catégorie C en 25 emplois de catégorie A et 75 emplois de catégorie B (soit un solde de - 300 emplois).

Cette dernière mesure permettrait d'améliorer de manière importante la structure des emplois non enseignants, comme le montrent les tableaux ci-après.

L'évolution de la structure des emplois administratifs (ITA) et techniques (ATOS), hors personnels des bibliothèques

Emploi / Année		1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003
ITA	A	23,99 %	24,50 %	24,94 %	24,38 %	24,12 %	23,35 %	25,17 %
	B	24,25 %	24,69 %	23,46 %	22,01 %	21,33 %	20,74 %	20,92 %
	C	51,76 %	50,81 %	51,60 %	53,60 %	54,55 %	55,91 %	53,91 %
ATOS	A	10,77 %	11,17 %	12,42 %	13,59 %	14,74 %	15,65 %	17,06 %
	B	17,03 %	16,61 %	19,08 %	21,58 %	23,29 %	25,16 %	26,01 %
	C	72,20 %	72,22 %	68,50 %	64,83 %	61,97 %	59,19 %	56,93 %
Ita - Atos	A	18,72 %	19,18 %	20,19 %	20,56 %	20,97 %	20,92 %	22,56 %
	B	21,37 %	21,46 %	21,80 %	21,86 %	21,99 %	22,14 %	22,56 %
	C	59,91 %	59,36 %	58,01 %	57,58 %	57,05 %	56,94 %	54,88 %

Source : ministère de l'éducation nationale.

¹ Contre 700 (+ 300 ATER sur crédits) annoncés par le précédent gouvernement dans le cadre de son plan pluriannuel de recrutement 2001-2003.

Par ailleurs, l'augmentation du nombre de postes budgétaires (hors allocations pour des moniteurs, qui ne constituent pas des postes stricto sensu, mais en fait un volant de primes pour des activités d'enseignement), serait en fait beaucoup plus importante : + **1.633** en 2003, soit une hausse de 1,1 % (contre + 2,9% par an en moyenne sur la période 1990-2002), cet écart (+ 1.790) s'expliquant notamment :

- par la «création» de **750 emplois** sur crédits (dont 739 dans les établissements d'enseignement supérieur et 11 dans le réseau des œuvres scolaires et universitaires) en application de la loi n°2001-2 du 3 janvier 2001 visant à **résorber l'emploi précaire** ;

- par la création *ex nihilo* de **17 emplois** sur crédits dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS), de 5 emplois sur crédits au musée des arts et métiers et de 4 emplois sur crédits à l'institut national d'histoire de l'art¹.

A cette progression des moyens en personnels s'ajoute par surcroît par l'augmentation du nombre **d'allocations** d'enseignement pour **des moniteurs** à partir du 1^{er} octobre 2003 (soit + 1.000) ;

Ces chiffres ne donnent toutefois qu'un reflet flou de l'évolution des effectifs en personnels de l'enseignement supérieur. En effet, **tous ces emplois ne sont pas consommés** ou ne sont pas consommés conformément à leur nomenclature budgétaire. Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la **Cour des Comptes** soulignait ainsi : « *le recensement opéré en l'an 2000 montre que ...1421 emplois n'étaient pas utilisés au 1^{er} janvier 2000 pour des recrutements. Selon les informations remontées des établissements, ils se répartissaient entre 737 emplois délégués mais utilisés pour gager des heures complémentaires et 684 emplois délégués et non utilisés pour des raisons diverses (attente de recrutement sur un poste libéré par un départ en retraite, gel provisoire de l'emploi pour des personnels en détachement ou en mobilité, ...)* ».

De même, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, et qui sont issues du contrôle national des emplois², au 31 janvier 2002 :

¹ Au total, le présent projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 prévoit ainsi environ 400 créations nettes d'emplois de personnels non enseignants (soit 700 créations – 300 suppressions résultant du solde des mesures de transformation), contre 1.000 annoncées par le précédent gouvernement dans le cadre de son plan pluriannuel de recrutement 2001-2003.

² Le Contrôle National des Emplois (CNE) consiste à recueillir auprès de 200 établissements d'enseignement supérieur des données relatives à leur consommation des emplois délégués. Comme le relevait la Cour des comptes en 2001 dans son rapport sur la fonction publique de l'Etat « ce contrôle est effectué sur la base des déclarations des établissements universitaires et les résultats ne peuvent être considérés comme totalement fiables ». Interrogé à cet égard par votre rapporteur spécial, le ministère de l'éducation nationale indique cependant : « en premier lieu, il convient de noter, comme le relève également la Cour des comptes, que d'indéniables

- le **taux de consommation des emplois d'enseignants** inscrits au budget (chapitre 31-11), était de **99 %**, le **nombre d'emplois vacants s'établissant à 721**. En outre, parmi les emplois « consommés », 2.258 emplois étaient utilisés pour « asseoir » le recrutement d'attachés temporaires et de recherche (ATER) en sus de ceux prévus au chapitre 31-96 ; 475 emplois étaient utilisés pour asseoir le recrutement d'enseignants invités (enseignants étrangers) dont le nombre a progressé de 22 % depuis 1998 ; enfin, 756 emplois étaient utilisés pour « gager » des heures complémentaires (le nombre d'heures complémentaires sur emplois vacants de titulaires étant toutefois en diminution depuis l'année universitaire 1998-1999, où elles s'élevaient à 886 équivalent - temps plein) ;

- le **taux de consommation des emplois de personnels IATOS** était de **98,5 %**, dont 8,62 % par des **non-titulaires** (dont le nombre s'est accru de plus de 20 % entre 2001 et 2002, pour atteindre 4.623 au 31 janvier 2002), **824 emplois** demeurant **vacants** en raison notamment, selon le ministère, d'une utilisation imparfaite des « rompus de temps partiel », ainsi que des délais dus aux procédures de recrutement et des difficultés issues de la double gestion (culture et éducation nationale) des personnels des bibliothèques.

2. L'amélioration des taux d'encadrement

Sous les réserves précédentes, le tableau ci-après détaille l'évolution des taux d'encadrement de l'enseignement supérieur¹.

progrès ont été accomplis pour fiabiliser ces données et que la pertinence des informations qui remontent à l'administration centrale du MJENR est telle que les tendances relatives à la consommation des emplois, au niveau de chacun des établissements comme au niveau national, peuvent être dégagées sans difficulté. Ainsi, l'informatisation croissante de la gestion des ressources humaines dans les établissements d'enseignement supérieur, avec notamment le développement d'HARPEGE (Harmonisation de la Gestion des Personnels), permet de fiabiliser la gestion des emplois et d'organiser entre les établissements et le ministère un dialogue rigoureux fondé sur un système d'informations partagées ». Cela étant « le CNE, en tant qu'outil de pilotage, ne prend son sens que si l'état des lieux réalisé permet d'influer de façon significative sur la gestion des emplois par l'établissement et l'administration centrale, et s'il est intégré au sein d'un dispositif d'ensemble permettant d'améliorer la connaissance du fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur.

De plus, pour être vraiment opérationnel, le niveau déconcentré, en l'occurrence le niveau de responsabilité adéquat, doit s'approprier cet outil... Dans ces conditions, il est prévu que le CNE s'inscrive dans le dispositif de contractualisation articulant objectifs, moyens et analyse des résultats obtenus. Dans ce cadre contractuel renouvelé, il s'agira d'apprécier l'adéquation entre les moyens en emplois mis à disposition des établissements et les objectifs fixés (financiers, pédagogiques, recherche). Ainsi, au-delà de la vérification du seul respect de l'autorisation budgétaire, qui est nécessaire mais non suffisante, le CNE devrait permettre une optimisation de l'utilisation du potentiel en enseignants et IATOSS par rapport aux objectifs fixés (formation initiale, formation continue, recherche,...) et aux résultats attendus ».

¹ Comme votre rapporteur spécial l'avait déjà relevé, le nombre des étudiants retenu ici est diffère légèrement de celui retenu par ailleurs, sans que le diagnostic d'ensemble n'en soit altéré.

Evolution des taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur

	1989	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (1)	2004 (1)
Universités	1 028 501	1 358 323	1 336 447	1 305 203	1 282 288	1 273 206	1 276 892	1 254 255	1 238 600	1 228 900
I.U.T.	69 927	103 092	108 587	112 857	114 587	117 407	119 246	118 060	117 800	118 400
Filières univ. d'ingénieurs	16 358	24 186	24 389	25 979	27 520	29 378	30 795	31 699	32 400	33 000
Autres formations d'ingénieurs	15 040	19 650	19 807	20 239	21 022	20 962	21 742	22 574	23 400	24 200
I.U.F.M.		86 068	85 885	83 134	80 869	82 184	80 373	84 218	84 000	84 000
Total étudiants	1 129 826	1 591 319	1 575 115	1 547 412	1 526 286	1 523 137	1 529 048	1 510 806	1 496 200	1 488 500
accroissement	77 713	37 189	-16 204	-27 703	-21 126	-3 149	5 911	-18 242	-14 606	-7 700
% accroissement	7,4%	2,4%	-1,0%	-1,8%	-1,4%	-0,2%	0,4%	-1,2%	-1,0%	-0,5%
Enseignants chercheurs+ + associés (y-c. à temps partiel) + ATER+ enseignants contractuels	43 340	51 260	52 356	53 311	55 218	55 230	58 656	59 688	60 836	61 313
Ens. du second degré	5 583	12 193	13 529	14 025	15 167	15 135	14 964	14 853	14 901	14 901
Assistants	1 324	1 549	5 578	5 473	5 345	5 326	1 573	1 592	1 350	1 350
Personnels contractuels	3 987	5 207	1 359	1 407	1 407	2 912	4 585	4 118	4 157	4 157
Total enseignants (2)	54 234	70 209	72 822	74 216	77 137	78 603	79 778	80 251	81 244	81 721
Encadrement Etudiants/Enseignants	20,83	22,67	21,63	20,85	19,79	19,38	19,17	18,83	18,42	18,21
Nombre d'I.A.T.O.S. (3)	40 515	47 037	48 839	50 043	51 332	52 160	52 830	53 797	54 663	55 029
Encadrement Etudiants/IATOS	27,89	33,83	32,25	30,92	29,73	29,20	28,94	28,08	27,37	27,05

[1] : Prévisions pour 2002-2003 et 2003-2004.

[2] : Chapitres 31-11 et 31-96, non compris élèves E.N.S. et Ecole des Chartes, y compris 575 emplois en surnombre en 1994 et 525 en 1995.

[3] : Chapitres 31-05. Y compris 50 emplois I.T.A. en surnombre en 1994 et 1995 ; y compris 490 ATOS supplémentaires autorisés à compter de la rentrée 1995.

Source : ministère de l'éducation nationale.

III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

Le budget de l'enseignement supérieur se compose depuis le projet de loi de finances pour 2001 de deux agrégats :

11- « *Enseignement supérieur* », auquel a été intégré l'ancien agrégat « *Recherche universitaire* » ;

21- « *Action sociale* », qui regroupe l'ensemble des aides sociales du département ministériel en faveur des étudiants.

Comme l'an passé, chacun de ces agrégats se voit assigner des objectifs auxquels sont associés des indicateurs, que votre rapporteur spécial s'attachera à commenter de manière détaillée, puisqu'il préfigurent les objectifs et les indicateurs de performance des « programmes » prévus à partir de 2005 par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances¹.

A titre liminaire, on peut d'ailleurs observer que les objectifs assignés au budget de l'enseignement supérieur ne sont déclinés que selon deux axes : « *l'efficacité socio-économique* » (quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?) et « *la qualité du service rendu aux usagers* ».

Contrairement à l'enseignement scolaire, l'enseignement supérieur ne se voit donc assigner aucun objectif relatif à « l'amélioration de l'efficacité de la gestion » (progresse-t-on vers l'optimisation des moyens employés ?).

Comme votre rapporteur spécial le relevait déjà dans ses observations, il s'agit là d'une omission déplorable, dont on peut se demander si elle n'est pas symbolique².

¹ L'article 7 de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances dispose en effet que les crédits sont spécialisés par programmes (de 100 à 150 pour l'ensemble du budget de l'Etat) aux quels « sont associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation ».

² On peut toutefois signaler un modeste progrès : à la suite des observations formulées par la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'an 2000 et reprises par la commission des finances du Sénat dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, selon lesquelles « l'absence d'outil de gestion et d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs budgétaires et financiers [était] illustrée par la sobriété des compte rendus de gestion budgétaire... limités à trois pages » [en l'an 2000], ceux-ci ont atteint onze pages en 2001.

A. ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Cet agrégat regroupe l'ensemble des moyens en personnel et ceux consacrés au fonctionnement et à l'investissement dans les établissements d'enseignement supérieur, ainsi que l'ensemble des actions en faveur de la recherche universitaire.

Récapitulation des crédits pour l'agrégat « enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	PLF 2003
Titre III (Moyens des services)	5,132	5,338	5,502	6,107	6,396	6,534
<i>Evolution</i>	+5,4 %	+4,0 %	+3,1 %	+11,0 %	+4,7 %	+2,2 %
<i>dont personnel</i>	4,126	4,311	4,449	5,021	5,223	5,309
<i>Evolution</i>	+4,4 %	+4,5 %	+3,2 %	+12,9 % ¹	+4,0 %	+1,6 % ²
<i>dont fonctionnement</i>	1,006	1,027	1,053	1,086	1,169	1,225
<i>Evolution</i>	+10,1%	+2,1 %	+2,5 %	+3,1 %	+7,6%	+4,4 % ³
Titre IV (interventions) ⁴	0,034	0,038	0,039	0,036	0,037	0,039
<i>Evolution</i>	-4,6 %	+12,8 %	+2,3 %	-7,4 %	+1,1 %	+5,6 %
Total Dépenses ordinaires	5,166	5,376	5,541	6,143	6,432	6,573
<i>Evolution</i>	+5,3 %	+4,1 %	+3,1 %	+10,9 %	+4,7 %	+2,2 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,776	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670
<i>Evolution</i>	-6,9 %	+11,3 %	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %
Total (DO + CP)	5,942	6,239	6,366	6,981	7,156	7,243
<i>Evolution</i>	+3,5 %	+5,0 %	+2,0 %	+9,7 %	+2,5 %	+1,2 %

¹ Cette hausse résulte pour une large part de l'inscription au budget de l'enseignement supérieur, à partir de 2001, à hauteur de près de 330 millions d'euros, du financement des cotisations patronales d'assurance maladie des fonctionnaires du département ministériel, alors que cette opération faisait jusqu'en l'an 2000 l'objet d'un transfert en gestion à partir du budget des charges communes.

² Mais +1,9 % à structure constante.

³ Mais +2,9 % à structure constante.

⁴ A structure 2002 constante.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat

Dans le projet de loi de finances pour 2003, l'agrégat « *Enseignement supérieur* », se voit assigner des objectifs « d'efficacité socio-économique, d'une part, de « qualité du service », d'autre part.

a) *Les objectifs de qualité du service*

Comme dans les projet de loi de finances pour 2001 et pour 2002, le second objectif, relatif à la « **qualité du service** », se décline en deux-sous objectifs, dont seuls la formulation et les indicateurs associés ont été remaniés :

- « *assurer un encadrement approprié* », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'étudiant par enseignant-chercheur (qui pourrait baisser en 2003 de 8 % par rapport à 1998, à 18,21 étudiants pour un enseignant chercheur), le nombre d'étudiants par personnel non-enseignant (qui pourrait baisser en 2002 de 9 % par rapport à 1998, à 27,05 étudiants par ATOS) et, depuis cette année, l'évolution de répartition des emplois entre les différents catégories de personnels IATOS, dont on peut toutefois se demander si elle ne participe pas plutôt de l'amélioration de la gestion¹ ;

- « *améliorer les conditions de mise à disposition des fonds documentaires auprès des étudiants : plus grande amplitude de l'ouverture des services, accroissement de l'encadrement administratif, augmentation des surfaces des bibliothèques* »², les indicateurs associés à cet objectif étant désormais le nombre d'étudiants par place assise en bibliothèque (en baisse de 22 % en 2000 par rapport à 1995, à 14,1 étudiants par place assise), le nombre d'agents des bibliothèques universitaires pour 1 000 étudiants (en progression de 37 % en 2000 par rapport à 1995, à 3,17 agents pour 1 000 étudiants), le nombre de « monographies entrées » et de « titres de revues en cours » par étudiant, enfin la durée moyenne d'ouverture hebdomadaire et annuelle des bibliothèques universitaires pondérée par le volume de leurs collections.

Ces indicateurs appellent **deux remarques**. En premier lieu, on peut regretter que les ratios retenus ne soient pas homogènes : coexistent deux séries (étudiants/place assise et agents/étudiants) qui doivent idéalement évoluer en sens inverse, ce qui n'est pas source de lisibilité. En second lieu, on

¹ Dans le dossier de présentation en date du 25 septembre du projet de budget de l'éducation nationale pour 2003, les mesures de transformation de la structure des emplois visent d'ailleurs à améliorer la gestion et le pilotage administratif des établissements.

² Le PLF pour 2002 précisait seulement : « mettre à disposition des étudiants les fonds documentaires ».

peut se demander s'il est opportun de rapporter directement l'évolution d'indicateurs physiques, comme le nombre de places assises, au nombre d'étudiants. En effet, les résultats obtenus dépendent alors de manière importante de la démographie étudiante et non pas seulement de la politique poursuivie. En outre, ce choix brouille l'affichage des cibles quantitatives assignées aux objectifs (qui ne sont d'ailleurs pas explicitées).

b) Les objectifs d'efficacité socio-économique

Le projet de loi de finances pour 2003 reconduit presque à l'identique les quatre sous-objectifs et les indicateurs associés à l'objectif « **d'efficacité socio-économique** » retenus dans le projet de loi de finances pour 2002¹, soit :

- « *lutter contre l'échec en premier cycle* », l'indicateur associé à cet objectif étant le devenir (passage ou redoublement dans la même filière ou dans une autre filière, sortie du système universitaire), un an après, des bacheliers entré en première année de premier cycle universitaire.

Cet objectif se justifie au regard des difficultés d'insertion des étudiants sortant de DEUG sans diplôme, comme le montrent les résultats ci-après, issus de l'enquête réalisée en 2001 par le CEREQ sur le devenir, trois ans après, des jeunes sortis de l'enseignement supérieur en 1998. En effet, à la date de l'enquête, soit trois ans après la fin de leurs études, seuls 74 % des sortants de DEUG non diplômés (dont le nombre est estimé à 54.000) sont en emploi. Le taux de chômage atteint 12 %, alors qu'il est de 6 % dans l'enseignement supérieur, ce qui illustre la position défavorisée des sortants de DEUG non diplômés parmi les autres sortants de l'enseignement supérieur, en terme d'accès à l'emploi. Parmi ceux ayant un emploi, 51 % ont un contrat à durée indéterminée (ou sont fonctionnaires), 18 % un CDD et 16 % ont un contrat emploi jeune. Leur salaire médian (salaire net mensuel primes comprises) est le plus faible du supérieur, à 991 euros.

¹ Dans le projet de loi de finances pour 2001, l'efficacité socio-économique consistait en revanche à élever le niveau général des connaissances apprécié au regard du taux de scolarisation dans le supérieur, du taux de scolarisation dans l'université, de la proportion de sortants du système éducatif titulaire d'un diplôme du supérieur et du devenir professionnel des jeunes docteurs.

Indicateurs d'insertion en 2001 des jeunes sortis de DEUG sans diplôme en 1998

	<i>Deug non diplômés</i>	<i>Total enseignement supérieur</i>
	<i>%</i>	<i>%</i>
SITUATION A LA DATE DE L'ENQUETE		
Emploi	74	88
Chomage	10	6
Inactivité	4	2
Formation	3	1
Reprise d Études	9	3
Total	100	100
STATUT		
Fonctionnaire	6	9
CDI	45	60
CDD	18	14
Intérim	6	4
Emploi jeune	16	7
A son compte	2	3
Autres	6	3
Total	100	100

Source Céreq – Génération 98.

Il convient par ailleurs d'observer que l'évolution de ces indicateurs infirme l'annonce par le précédent ministre de l'éducation nationale dans le dossier de presse de la rentrée universitaire pour 2001¹ d'une « *nette amélioration des taux de réussite aux DEUG* », puisque le taux de passage en seconde année des bacheliers entrés en premier cycle en l'an 2000 s'est au contraire replié par rapport à celui de la génération 1999 (44,8 % contre 46,4 %), leur taux de sortie augmentant parallèlement (24,8 % contre 27 %). En réponse aux questions précises de la commission des finances du Sénat, le ministère n'a d'ailleurs pas été en mesure d'indiquer sur quels éléments d'information statistique cette annonce avait pu se fonder ;

- « *favoriser l'accès en deuxième cycle universitaire* », l'indicateur associé à cet objectif étant l'évolution du taux d'accès en 2nd cycle universitaire des bacheliers entrés à l'université dans une filière générale (hors IUT et santé) deux à cinq ans auparavant ;

- « *accroître le niveau de formation des sortants de l'enseignement supérieur* », l'indicateur associé à cet objectif étant la répartition des sortants de l'enseignement supérieur (sans diplôme, avec diplôme de l'enseignement

¹ Page 74.

supérieur court – DEUG, DUT, BTS ou diplôme paramédical ou social – ou avec diplôme de l'enseignement supérieur long). En 2000, les sortants de l'enseignement supérieur se répartissaient ainsi entre 24 % de non diplômés, 34 % de titulaires d'un diplôme « court » et 42 % de titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur « long » ;

- « *insérer professionnellement les étudiants* », l'indicateur associé à cet objectif étant le statut socio-professionnel des diplômés de l'enseignement supérieur cinq ans après la fin de leurs études.

On peut rappeler qu'après avoir regretté qu'aucun objectif d'amélioration de la gestion ne soit associé à l'agrégat, la commission des finances du Sénat avait également observé l'an passé dans le cadre de l'examen du projet de budget pour 2002 que ces quatre sous-objectifs et leurs indicateurs associés étaient parfois **mal formulés**. Par exemple, l'indicateur « *évolution du taux d'accès en second cycle universitaire* », qui est associé à l'objectif « *favoriser l'accès en deuxième cycle universitaire* » n'est guère significatif puisqu'il tend à se dégrader lorsque la proportion des titulaires d'un DEUG qui poursuivent leurs études hors de la sphère universitaire (grandes écoles, écoles paramédicales et sociales, etc.) augmente. De même, votre commission s'était étonnée du manque d'indicateurs relatifs à l'évolution des inégalités, comme de l'absence d'objectifs relatifs à la **formation tout au long de la vie** et à l'ouverture de l'enseignement supérieur à de nouveaux publics, qui constituent pourtant des priorités affichées dans le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Interrogé à cet égard par votre rapporteur spécial dans le cadre des questionnaires budgétaires, le ministère de l'éducation nationale n'a apporté presque aucun élément de réponse, et s'est contenté d'ajouter dans le projet de loi de finances pour 2003 un sous-objectif au libellé sibyllin : « *origine socioprofessionnelle des étudiants français inscrits à l'université* », auquel est associé un indicateur brut relatif à la catégorie socioprofessionnelle (CSP) des parents des étudiants, sans précisions méthodologiques, alors même que son interprétation est pour le moins délicate. En effet, comme le souligne par ailleurs le ministère en réponse à une autre question de votre rapporteur spécial : « *les comparaisons dans le temps [de la CSP d'origine des étudiants] doivent être faites avec précaution car les champs ne sont pas tout à fait les mêmes, puisque chaque année le système d'information couvre de nouvelles formations qui peuvent modifier les répartitions* ». En outre, la répartition en pourcentage de la CSP d'origine des étudiants dépend très largement de l'évolution de la répartition des CSP dans la population active et donc, compte tenu des effets de structure induits, ne rend pas directement compte de l'évolution des inégalités.

2. La hausse des dépenses de rémunération

Les crédits demandés pour la rémunération des personnels non enseignants et enseignants chercheurs (y compris les primes d'encadrement doctoral), ainsi que les indemnités, cotisations et prestations sociales s'élèvent à **5,309 milliards d'euros** pour 2003, en augmentation de 86,5 millions d'euros par rapport à 2002, soit une **hausse de 1,6 %**.

A structure constante, cette augmentation est plus élevée (100 millions d'euros), compte tenu du solde des mesures de transfert vers d'autres budgets (- 0,2 million d'euros), du transfert de crédits vers le chapitre 36-11 « *Établissements d'enseignement supérieur. Subventions de fonctionnement* » à la suite de la mise en place du nouveau dispositif de bourses ENS international (- 0,3 million d'euros), et surtout de l'effet en année pleine du transfert à partir du 1^{er} septembre 2002 vers le chapitre 36-11 des crédits relatifs aux primes de charges administratives et aux primes de responsabilité (à hauteur de 13 millions d'euros).

L'augmentation des seuls crédits de rémunération de personnel (+ 100 millions d'euros) est donc plus élevée dans le projet de loi de finances pour 2003 que l'augmentation de l'ensemble du budget de l'enseignement supérieur (+ 96,5 millions d'euros), comme ce fut également le cas dans la loi de finances initiale pour 2002 (202 millions d'euros contre 188 millions d'euros).

En d'autres termes, les crédits de paiement hors rémunération des personnels baissent pour la seconde année consécutive dans le projet de loi de finances pour 2003.

A structure constante, l'augmentation des crédits directement consacrés à la rémunération des personnels (soit 100 millions d'euros) s'explique pour environ **80 millions d'euros par des mesures acquises** et des mesures d'ajustement, soit :

- à hauteur de **40 millions d'euros** par l'effet en année pleine des **créations d'emplois** intervenues au **1^{er} septembre 2002¹** ;

- à hauteur de **11,4 millions d'euros**, par « l'effet de base » résultant des mesures de **revalorisation** du point de la fonction publique, des mesures indemnitaires et de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales intervenues en 2001 et en 2002 ;

¹ Soit 1000 emplois d'enseignants (600 enseignants chercheurs, 100 professeurs agrégés – PRAG -, 261 attachés temporaires d'enseignement et de recherche – ATER- et 39 assistants des disciplines médicales) et 1000 emplois non enseignants (dont 150 emplois pour les bibliothèques, 26 emplois d'infirmières et 10 emplois d'assistante sociale).

- à hauteur de **9,6 millions d'euros**, par la **réévaluation** des besoins de crédits afférents aux **cotisations** et aux **prestations sociales** payées par l'État, qui sont régulièrement **sous-estimés** ;

- à hauteur de **19,1 millions d'euros** par une mesure d'ajustement des crédits « pour tenir compte de la situation réelle des personnels » des établissements d'enseignement supérieur ;

- à hauteur de **0,45 million d'euros** par l'inscription au budget de l'enseignement supérieur des crédits relatifs aux cotisations sociales dues par l'État pour les personnels employés en Nouvelle-Calédonie en application de l'article 126 de la loi n°2002-303 du 4 mars 2002.

Par ailleurs, l'augmentation des crédits directement consacrés à la rémunération des personnels s'explique pour environ **20 millions d'euros par des mesures nouvelles**, soit :

- à hauteur de **12 1/2 millions d'euros** par l'effet en fraction d'année des **créations d'emplois** budgétaires prévues pour le **1^{er} septembre 2003**, soit 500 emplois de personnels enseignants et enseignants chercheurs¹ (pour un coût de 6,9 millions d'euros en tiers d'année), 104 emplois de personnels des bibliothèques² (pour un coût de 0,9 millions d'euros en fraction d'année), 556 autres emplois de personnels non enseignants (pour un coût de 4,6 millions d'euros en tiers d'année) ;

- à hauteur de **1 million d'euros** en quart d'année par la création à compter du 1^{er} octobre 2003 de 1.000 postes sur crédits de moniteurs allocataires de recherche (portant leur nombre à 7.439) ;

- à hauteur de **6 millions d'euros**, par l'effet en fraction d'année de nouvelles **mesures catégorielles**, notamment la poursuite du repyramidage des corps d'enseignants-chercheurs (pour 1,7 million d'euros en tiers d'année), ainsi que des corps des personnels d'encadrement et de recherche et formation (pour 0,6 million d'euros en année pleine) ; la revalorisation du corps (en voie d'extinction) des assistants de l'enseignement supérieur (pour 0,2 millions d'euros) ; la transformation de 130 emplois d'assistant de bibliothèque en emplois de bibliothécaire adjoint spécialisé (pour 0,15 million d'euros en année pleine) ; l'intégration de 604 emplois administratifs dans les corps techniques de recherche et de formation et dans les corps d'administration scolaire et universitaire (pour 1,4 million d'euros en année pleine) ; l'amélioration du régime indemnitaire des secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire (pour 1,4 millions d'euros) ; enfin l'inscription d'une provision pour la

¹ Dont 210 professeurs des universités, 210 maîtres de conférences et 80 professeurs agrégés (PRAG)

² Dont 97 personnels à partir du 1^{er} septembre 2003 et 7 stagiaires à partir du 1^{er} janvier 2003.

revalorisation des infirmières de l'éducation nationale (pour 0,11 million d'euros) ;

- pour le solde, par diverses mesures comme « l'accompagnement financier » de l'augmentation (+ 25) du nombre des membres de l'Académie des sciences (pour 0,125 million d'euros) et la revalorisation des indemnités attribuées aux **présidents d'universités** (pour 0,29 million d'euros).

3. Le renforcement des moyens de fonctionnement

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 prévoit **d'accroître** les moyens de fonctionnement de l'enseignement supérieur de **52 millions d'euros**, à 1,225 milliard d'euros.

Ces moyens de fonctionnement sont constitués à près de 99 % de subventions de fonctionnement aux établissements

Les subventions de fonctionnement aux établissements (chapitre 36-11) et les progrès de la politique contractuelle

Les subventions de fonctionnement du chapitre 36-11 et les subventions d'équipement constituaient en 2000 (dernière année connue) près de **42 % des ressources des universités**, les subventions de recherche et les autres subventions d'État et des organismes publics en constituant par ailleurs 14 %, les droits universitaires 10 %, les ressources en formation continue 7 %, la rémunération des travaux et études 6 %, les contrats de recherche 6 %, les subventions des collectivités locales 5 %, la taxe d'apprentissage 2,5 % et les autres ressources 7 %.

En l'an 2000, un sixième de ces subventions ont été attribuées dans le cadre de la **politique contractuelle** entre l'État et les établissements.

D'un montant relativement modeste en moyenne, ces dotations contractuelles présentent toutefois une variance importante, puisque le ratio dotations contractuelles /dotations théoriques de fonctionnement (DTF) appréciées selon les critères SanRemo varient de 1 à 6 entre les universités métropolitaines (de 7 % à Cergy Pontoise ou Lyon I à 41 % à Grenoble II).

Il convient d'ailleurs d'observer que ces dotations contractuelles ne présentent aucun caractère redistributif en fonction des inégalités de dotation globale de fonctionnement des universités au regard des critères SanRemo. Il ressort en effet des calculs effectués à partir des données transmises par le ministère et relatives à l'année 2002 que :

- les huit universités métropolitaines les plus richement dotées en subventions de fonctionnement contractualisées (à hauteur de 35 % de leur DTF en moyenne) sont en moyenne également légèrement mieux dotées en dotation globale de fonctionnement (DGF) que les huit universités métropolitaines les moins richement dotées en subventions de fonctionnement contractualisées (à hauteur de 8 % de leur DTF en moyenne). En effet, la DGF des premières représente en moyenne 84,5 % de leur DTF, contre 84 % pour les secondes ;

- de même, les huit universités métropolitaines les plus richement dotées en DGF (à hauteur de 100 % de leur DTF en moyenne) sont en moyenne également mieux dotées en subventions de fonctionnement contractualisées que les huit universités métropolitaines les moins richement dotées en DGF (à hauteur de 76 % de leur DTF en moyenne). En effet, les subventions de fonctionnement des premières représente en moyenne 18 % de leur DTF, contre 16,5 % pour les secondes.

On peut par ailleurs rappeler que la Cour des Comptes concluait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 que *«le volet évaluation de la politique contractuelle (dont dépend pourtant la pertinence et la réussite de la démarche) apparaît encore marginal. Le flou des procédures, l'absence de réelles sanctions et la faiblesse des indicateurs ne permettent pas, en particulier d'apprécier l'emploi des moyens contractualisés au regard des objectifs et des priorités qui ont été arrêtés»*.

En outre, la Cour des Comptes indiquait de manière plus générale que *« le chapitre 36-11 illustre la difficulté que rencontre l'administration centrale à suivre l'utilisation des crédits qu'elle alloue aux universités et donc à mettre en place un contrôle de gestion qui suppose des données certaines. En effet, les crédits sont certes définis par leur objet pour certains d'entre eux dans les arrêtés de notification, mais en fait, une fois intégrés dans les budgets des universités, leur utilisation se fonde avec celle des autres ressources disponibles dans les établissements. Par ailleurs, les comptes financiers des universités ne sont pas assez fins ni fiables pour connaître avec précision l'utilisation qu'elles font de leurs ressources. Ainsi, les crédits d'heures supplémentaires réellement dépensés par les établissements ne sont pas connus par l'administration centrale, dont les dotations ne couvrent vraisemblablement qu'un quart environ de ce type de dépense »*.

Interrogé par votre rapporteur spécial sur les suites données à ces observations, le ministère suggère que de **réels progrès** ont été accomplis en matière **d'évaluation** tant interne qu'externe puisqu'il indique que *«de plus en plus d'universités créent des observatoires de l'insertion et des parcours professionnels des étudiants. Une réflexion est conduite par la direction de la programmation et du développement pour harmoniser les travaux et les méthodologies de ces différents observatoires. S'agissant de l'évaluation externe, afin d'améliorer l'articulation entre la procédure contractuelle et les travaux réalisés par le conseil national de l'évaluation des EPCSCP et l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, il a été décidé que l'évaluation des établissements serait désormais réalisée dans des calendriers adaptés à leur contractualisation. L'objectif est de disposer des résultats des évaluations réalisées par ces instances pour la négociation du nouveau contrat, de sorte que les conclusions et recommandations formulées et relayées par le débat contractuel aient un caractère plus opératoire. Enfin, la mise en place d'un système d'évaluation externe a été fortement encouragée par la direction de la recherche et se retrouve, sous une forme ou sous une autre, dans les contrats récents. Certaines universités, notamment scientifiques, ont ainsi créé un «visiting committee» composé d'une dizaine de personnalités scientifiques de haut niveau, françaises et européennes, chargé de donner un avis sur la politique scientifique de l'établissement et d'aider celui-ci à définir ses grandes orientations. Pour chaque établissement, la démarche contractuelle donne donc lieu à une évaluation interne et externe, qu'il s'agisse de l'évaluation du précédent contrat et de l'expertise des comités d'évaluation des EPST ou des travaux du Comité National d'Évaluation (CNE) et de l'Inspection Générale de l'Administration de l'éducation Nationale et de la Recherche (IGAENR).*

Quatre éléments concourent ainsi à la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation directement liée à la politique contractuelle : l'association systématique de représentants de l'IGAENR à la démarche contractuelle ; une meilleure articulation des programmes de travail du CNE et de l'IGAENR avec le calendrier des vagues contractuelles ; la présence dans les contrats d'une annexe spécifique dédiée aux indicateurs permettant d'évaluer avec l'établissement le degré de mise en œuvre des actions inscrites ; enfin la présentation devant le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) les orientations générales des contrats d'établissement (actions mises en œuvre, financements mobilisés) ».

S'agissant de l'allocation des crédits contractualisés, le ministère précise par ailleurs que « la phase de bilan du précédent contrat permet de disposer d'une analyse détaillée des opérations réalisées et des moyens mobilisés par l'établissement : dotation ministérielle, ressources propres, subvention des collectivités locales... Le constat qui est alors établi, peut, le cas échéant, conduire le ministère à procéder, dans le cadre de la négociation financière du nouveau contrat, au réajustement des moyens octroyés, en particulier pour les actions qui s'étalent sur plusieurs périodes contractuelles. Le bilan du précédent contrat sert ainsi de base au nouveau projet et nourrit le dialogue entre l'établissement et l'État... Pour mener cette réflexion, l'établissement dispose d'indicateurs définis en commun avec l'administration et qui visent également à situer l'établissement dans son environnement régional, national et international. Afin d'améliorer cette vision globale de l'établissement, la direction de la programmation et du développement a engagé un travail sur la mise au point et la diffusion d'une série d'indicateurs qui permettront à l'établissement de se comparer aux autres établissements».

En outre, le ministère précise que « comme le rapport de la Mission d'évaluation et de contrôle (M.E.C.) de l'Assemblée nationale en soulignait la nécessité [dans son rapport de l'an 2000¹ sur la gestion des universités], le rôle de la direction de l'enseignement supérieur en qualité de maître d'œuvre unique du contrat et interlocuteur privilégié des établissements a été réaffirmé à l'occasion du lancement des dernières campagnes contractuelles. Dans le même temps, la coopération inter-directions, corollaire indispensable d'une véritable politique contractuelle, a été renforcée ».

Enfin, on peut se féliciter de ce que le ministère ait décidé de «réintégrer la question des moyens dans la démarche contractuelle », c'est à dire « de faire systématiquement le lien entre les objectifs fixés et l'ensemble des moyens qui pourront être mobilisés par l'établissement pendant la durée du contrat », même si l'ambition de moyen terme consistant à « donner aux établissements.. la vision globale des dotations dont ils disposeront... [ce qui représenterait] un acte de confiance leur permettant de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle », paraît encore lointaine au regard de la faible ampleur des moyens contractualisés, et se heurte au principe d'annualité budgétaire.

Cela étant, on peut s'inquiéter de la persistance de retards importants pour la signature des contrats quadriennaux. Certes, le ministère affirme en réponse à votre rapporteur spécial que, pour les vagues contractuelles 1999-2002, 2000-2003 et 2001-2004, « la durée de la procédure s'est globalement réduite : le décalage entre la date idéale de signature (décembre de l'année n-1) et la signature effective de la majorité des contrats a progressivement été ramené de 18 mois à 6 mois ». Cependant, cette assertion lénifiante est démentie par l'examen détaillé des dates de signature des contrats transmises en annexe. En effet, sur les 29 contrats quadriennaux de la vague contractuelle 2001-2004, aucun n'a été signé avant décembre 2001, 13 ont été signés en décembre 2001 ; 12 ont été signés au premier semestre 2002 ; 1 a été signé en juillet 2002 et 3 étaient « en cours à la date d'envoi du questionnaire », soit presque à mi-parcours de la période du contrat...

Les moyens de fonctionnement de l'enseignement supérieur progresseraient ainsi de 4,5 % en 2003, après des hausses de 7,6 % en 2002 et de 3,0 % en 2001.

En fait, cette progression résulterait à hauteur de 22 millions d'euros des effets conjugués de **deux opérations de déconcentration** : d'une part, les effets en année pleine du **transfert** à partir du 1^{er} septembre 2002 des crédits relatifs aux primes de charges administratives et aux primes de responsabilités pédagogiques du chapitre 31-12 « *Indemnités et allocations diverses* » au chapitre 36-11 « *Subventions de fonctionnement* », d'autre part le transfert précité des crédits afférents aux bourses de mobilité (à hauteur de 9,2 millions d'euros) du chapitre 43-71 « *Bourses et secours d'étude* » au chapitre 36-11, afin de faciliter la préparation des mobilités des étudiants à l'étranger.

Compte tenu par ailleurs de ce que le solde des autres opérations de transfert est relativement faible, l'augmentation des **moyens de fonctionnement** de l'enseignement supérieur ressort ainsi à structure constante à un peu plus de 30 millions d'euros dans le projet de budget pour 2003 (contre + 78 millions d'euros en 2002), soit une **hausse de 2,5 %** (contre + 7,1 % en 2002), imputable en quasi-totalité à la progression des subventions aux établissements, puisque les crédits demandés pour les examens et concours et pour le comité national d'évaluation sont, pour la seconde année consécutive, reconduits presque à l'identique, et que les crédits de fonctionnement des services (notamment pour l'informatique), n'augmentent que de 0,38 millions d'euros, à 7,46 millions d'euros (soit + 5 %).

Comme votre rapporteur spécial le relevait déjà l'an passé, il convient toutefois de remarquer qu'au cours des quinze dernières années, les fluctuations des « **réserves** » des établissements ont partiellement amorti celles des subventions de fonctionnement. On peut ainsi craindre que l'accélération des subventions de fonctionnement ne conduise à une nouvelle hausse de ces « réserves ».

Or, le fonds de roulement des établissements a déjà progressé de 30 % entre 1995 et l'an 2000 pour atteindre 1,043 milliard d'euros, ce qui équivalait à presque un an de subventions de fonctionnement ou à 235 jours de dépenses de fonctionnement, alors que la norme retenue pour le niveau du fonds de roulement par le ministère de l'éducation nationale est de 90 jours de dépenses de fonctionnement.

La Cour des Comptes concluait ainsi la monographie consacrée au budget de l'enseignement supérieur dans son rapport sur l'exécution des lois

¹ Cf. « *Moderniser la gestion des universités : quels outils pour quels enjeux* », rapport de l'Assemblée nationale n°2357, onzième législature.

de finances pour 2000 : « ...ce montant signifie que les ressources disponibles dans les établissements d'enseignement supérieur représenteraient ainsi un volume de près de 4 milliards de francs. Un tel montant, qui ne peut [certes] pas être assimilé à la seule thésaurisation des subventions reçues de l'État, appelle [toutefois] analyse et action de la part du ministère ».

A ce jour, l'action entreprise semble toutefois pêcher par manque d'efficacité, sinon par manque d'ambition. Le ratio fonds de roulement/dépenses de fonctionnement s'est en effet accru en l'an 2000, (à 235 jours, contre 230 jours en 1999 et 228 jours en 1998). En outre, la description par le ministère de l'action entreprise est cette année encore identique à celle de l'an passé¹ si ce n'est que le groupe de travail réuni à l'initiative du ministère a publié en 2001 une estimation réalisée à partir d'un échantillon de 36 universités selon laquelle la part des fonds de roulement réellement mobilisable s'établissait à environ 25 % du fonds de roulement comptable, soit en moyenne 48 jours de dépenses de fonctionnement² (ou, par extrapolation, plus de 0,26 milliard d'euros pour l'ensemble des établissements), puis élaboré une grille d'analyse du fonds de roulement qui a été transmise aux établissements.

¹ Cette réponse indique : « depuis 1997, le ministère mène en liaison avec les établissements une politique visant à une meilleure connaissance et une meilleure utilisation des réserves. Cette politique s'est déjà traduite par la modernisation de la gestion financière des universités, à travers notamment la refonte de la réglementation comptable et financière et la mise en place de l'application informatique NABUCO (nouvelle approche budgétaire et comptable) qui ont conduit les établissements à réfléchir sur leurs orientations et leur organisation budgétaire et comptable. Des avancées concrètes sont désormais visibles, par exemple avec la conception d'outils modernes, facilitant une meilleure définition des objectifs, une allocation des ressources plus efficiente et des bilans d'activités mieux à même de déterminer les besoins futurs. Dans ce nouveau contexte, la mobilisation des réserves s'opère progressivement. Elle est fortement recommandée par le ministère, dans le cadre de l'autonomie des établissements, à la fois au travers de la politique contractuelle (le niveau des réserves constituant un élément des discussions entre l'administration et chaque établissement) et des réflexions qui peuvent être menées conjointement par le ministère et les universités afin de mieux connaître la composition de ces réserves et, donc, les réelles disponibilités de financement qu'elles peuvent offrir ».

² En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère précise « la part non mobilisable du fonds de roulement comptable est constituée des éléments suivants :

- les ressources pluriannuelles représentent environ 30 % des fonds de roulement. Elles regroupent notamment les crédits de construction alloués aux établissements dans le cadre de la délégation de maîtrise d'ouvrage ou encore certains crédits d'équipement pédagogique ou scientifique ne pouvant être utilisés sur la seule année au cours de laquelle ils ont été délégués ;
- les crédits ayant reçu une affectation particulière représentent 23,30 % des fonds de roulement. Ils comprennent les subventions de la direction de la recherche du ministère de la recherche et celles des grands organismes de recherche, ainsi que toutes les autres subventions notifiées avec un objet spécifique ;
- les reports de crédits correspondant à des dépenses obligatoires (14,6 % des fonds de roulement) ;
- les excédents dégagés sur ressources affectées pouvant être reversés aux bailleurs de fonds (4,27 %) ;
- les excédents dégagés par les services communs de formation continue (4,75 %) ».

Votre rapporteur spécial regrette à cet égard que la maîtrise des réserves des établissements d'enseignement supérieur ne figure pas parmi les objectifs d'amélioration de la gestion assignés à l'agrégat « Enseignement supérieur ».

Quoi qu'il en soit, on peut préciser que l'augmentation des moyens de fonctionnement des établissements prévue dans le projet de budget pour 2003 (soit 29 millions d'euros à structure constante) se décompose pour l'essentiel entre :

- la hausse de **22 millions d'euros** (soit +2,4 %, après +7,6 % en 2002 et + 2,2 % en 2001), à 966 millions d'euros, des **subventions de fonctionnement aux universités** ;

- la hausse de **5,5 millions d'euros** (soit +4,5 %, après + 5,3 % en 2002 et + 2,6 % en 2001), à 126 millions d'euros, des crédits de fonctionnement des **bibliothèques universitaires** et des **musées** sous tutelle du ministère (dont + 5,0 millions d'euros de subventions de fonctionnement pour les bibliothèques ; + 0,3 million d'euros de subventions de fonctionnement pour les musées et + 0,05 million d'euros en tiers d'année pour la création de 5 emplois non budgétaires au musée des arts et métiers) ;

- la hausse de **0,5 million d'euros** (soit 3,1 %, après + 26 % en 2002 et + 23 % en 2001), à 25,9 millions d'euros¹, des crédits réservés à **l'action internationale**. Alors que la forte progression de 2001 avait principalement bénéficié à EduFrance, à l'agence Socrates-Leonardo da Vinci et aux universités franco-allemande et franco-italienne, puis celle de 2002 au développement des « universités européennes d'été », la progression des crédits demandée pour 2003 devrait être consacrée exclusivement à **l'université franco-allemande** ;

- la hausse de **0,1 million d'euros** (+0,6 %, contre + 8 % en 2002), à 16,6 millions d'euros, des subventions de fonctionnement de fonctionnement de **l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP)** ;

- l'augmentation de **0,7 million d'euros** (+ 12 %, après + 23 % en 2002), à 6,0 millions d'euros, des crédits de fonctionnement de l'établissement public du musée des arts et civilisations Paris (le musée des arts premiers), cofinancé par l'enseignement supérieur sans que la pertinence de ce cofinancement de dépenses de fonctionnement n'apparaisse clairement. Cette augmentation des crédits demandée pour 2003 devrait notamment permettre la création de 16 emplois supplémentaires inscrits pour ordre sur le budget de la culture ;

¹ Y compris les bourses de mobilité (soit 9,15 millions d'euros).

- la hausse de **0,1 million d'euros** (+ 0,3 %, contre + 1,6 % en 2002 et + 13 % en 2001), des subventions de fonctionnement accordées aux **laboratoires universitaires** de recherche.

4. L'augmentation des dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de l'agrégat (titre IV), **augmentent** de 2,05 millions d'euros à **38,7 millions d'euros** en 2003 (soit une hausse de 5,5 %, après + 1,1 % en 2002 et – 9 % en 2001).

Cette augmentation résulte toutefois à hauteur de 0,45 million d'euros du transfert au titre IV des crédits alloués à la villa média, qui étaient auparavant retranscrits sur le titre III.

A structure constante, la progression des dépenses d'intervention est donc limitée à 1,6 million d'euros, ces crédits supplémentaires devant abonder les subventions à **l'enseignement supérieur privé**, dont le montant, en **hausse de 5 %**, à 33,7 millions d'euros, constitue désormais 87 % des crédits d'intervention de la section budgétaire.

Cette hausse des subventions à l'enseignement supérieur privé vise selon le ministère à étendre la politique contractuelle à un plus grand nombre d'établissements et à réduire les disparités de taux de subvention.

5. Le repli des dépenses en capital

Les **crédits d'investissement** (titres V et VI) demandés pour 2003 ne représentent plus que 7,6 % du budget de l'enseignement supérieur, à 670 millions d'euros, soit **une baisse de 7,4 %** (après une baisse de 13,7 % en 2002).

Ces crédits sont répartis sur quatre chapitres : deux chapitres de construction à maîtrise d'ouvrage État (chapitre 56-10) ou à maîtrise d'ouvrage déléguée (66-73) et deux chapitres consacrés respectivement à l'équipement (chapitre 66-71) et à la maintenance (chapitre 66-72).

a) La hausse des investissements en faveur de la recherche universitaire

• Les subventions **d'équipement** demandées pour la recherche universitaire, qui s'apparentent pour partie à des subventions de fonctionnement, s'élèvent en 2003 à **329 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 2,3 %** (après +5,9 % en 2002 et +7,3 % en 2001), et à 348 millions d'euros d'autorisations de programmes, en hausse de 5,5 % (après + 5,8 % en 2002 et + 10,7 % en 2001).

Par ailleurs, les subventions prévues pour l'entretien et la maintenance des laboratoires universitaires (article 66-72.50) baissent de 3,0 % en crédits de paiements, à 19,8 millions d'euros (après - 2,8 % en 2002 et - 5 % en 2001), et sont stables pour la seconde année consécutive en autorisations de programme, à 19,8 millions d'euros.

Au total, la **recherche universitaire** bénéficiera donc de 348 millions d'euros de crédits de paiements en 2003, contre 341 millions d'euros en 2001, soit une **hausse de 2,0 %**.

b) La baisse des dépenses de maintenance et de mise aux normes de sécurité des bâtiments

• En revanche, même si elles progressent en autorisations de programmes de 3 %, à 155 millions d'euros, les dépenses de **maintenance** et de **mise aux normes de sécurité** des bâtiments d'enseignement supérieur **s'inscrivent globalement en repli en 2003, à 208 millions d'euros de crédits de paiements**, contre 221 millions d'euros en 2002, soit une **baisse de 9,4 %**, après - 12,3 % en 2002 et - 9,4 % en 2001.

Cette baisse globale recouvre des évolutions divergentes.

En premier lieu, les subventions aux établissements d'enseignement supérieur pour des travaux de **maintenance**, qui s'apparentent pour une large part à des subventions de fonctionnement, augmentent de 16 millions d'euros de crédits de paiements, à **128 millions d'euros** en 2003, soit une **hausse de 14 %**, après + 12 % en 2002 et + 19 % en 2001.

Par ailleurs les crédits de paiement¹ demandés pour les **travaux de mise aux normes de sécurité**, qui recouvrent à la fois la participation de

¹ Le projet de budget pour 2002 ne prévoit aucune ouverture d'autorisations de programme pour ces opérations, mais le ministre de l'Education nationale a annoncé l'inscription dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001 de 263,4 millions d'euros d'autorisations de programme (soit 1,73 milliards de francs) correspondant à l'intégralité du solde des autorisations de programme nécessaires à la mise en œuvre du plan de sécurité des établissements du programme U3M (2000-2006).

L'État au volet sécurité du plan « Université du troisième millénaire » (U3M) et les subventions aux établissements d'enseignement supérieur pour des travaux de mise aux normes de sécurité, réaument à 80 millions d'euros en 2003 (soit une hausse de 3,9 %, contre une baisse de 20 % en 2002), les nouvelles autorisations de programme demandées pour 2003 ne s'élevant toutefois qu'à 21 millions d'euros puisque l'intégralité du solde des autorisations de programme nécessaires à la mise en œuvre du plan de sécurité des établissements du programme U3M (2000-2006) avait été inscrit dans le projet de loi de finances rectificative pour 2001 (à hauteur de 263,4 millions d'euros) afin d'accélérer le lancement des chantiers.

Inversement, les crédits de paiement demandés pour le désamiantage du campus de **Jussieu** poursuivent leur repli : après la baisse de 88 millions d'euros en l'an 2000 à 46 millions d'euros en 2001, puis 22,9 millions d'euros en 2002, le projet de loi de finances pour 2003 **pourrait ne consacrer aucun crédit de paiement à l'établissement public du campus de Jussieu**.

c) Le retard des opérations de désamiantage du campus de Jussieu

Cette baisse s'explique par les difficultés techniques rencontrées dans les opérations de désamiantage, qui se traduisent par des reports de crédits de paiement considérables.

Cela appelle **deux faisceaux d'observations** relatives respectivement à la gestion budgétaire du projet et à sa conduite physique.

S'agissant de la **gestion budgétaire du projet**, on peut relever qu'au 31 décembre 2001, le fonds de roulement de l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) s'élevait à 124 millions d'euros, contre 101 millions d'euros au 31 décembre 2000 (soit une hausse de 23 millions d'euros).

En d'autres termes, les crédits de paiement alloués en 2001 (soit 46 millions d'euros) ont nourri pour moitié l'augmentation du fonds de roulement, celui-ci atteignant à la fin de 2001 plus du quadruple des dépenses liées aux opérations entreprises en 2001 (soit 28 millions d'euros).

L'EPCJ a ainsi dégagé en 2001 des **produits financiers** substantiels (plus de 5 millions d'euros en 2001, correspondant à une rentabilité supérieure à 4 %, ce qui est satisfaisant).

Cela signifie que **l'octroi de ces crédits de paiement à l'EPCJ en 2001**, au prix d'un endettement accru de l'État, **était absurde**, puisque ces crédits ont en fait abondé les réserves financières de l'établissement public, dont on peut espérer qu'elles sont investies dans des titres sûrs, en particulier des titres de dette publique.

De même, **l'octroi de crédits de paiement supplémentaires en 2002** (à hauteur de 22,9 millions d'euros) **était parfaitement inutile** dès lors que le fonds de roulement de l'EPCJ au début de 2002 (soit 124 millions d'euros) était supérieur au montant cumulé du reliquat des dépenses d'opération engagées mais non mandatées à cette date (soit 33 millions d'euros) et du montant des engagements prévus en 2002 (soit 72 millions d'euros).

Compte tenu du décalage croissant entre les engagements et les mandatements, le fonds de roulement de l'EPCJ pourrait d'ailleurs encore dépasser 100 millions d'euros à la fin de 2002.

La fraction du fonds de roulement mobilisable est toutefois limitée au regard du coût total du programme, qui avait été estimé à 0,58 milliard d'euros en 1999, mais qui a été réévalué à 0,68 milliards d'euros en 2002 : compte tenu des crédits de paiement déjà alloués sur la période 1997-2003 (soit 0,24 milliard d'euros), l'achèvement du projet en 2009 supposera qu'y soient consacrés sur la période 2004-2009 au moins 80 millions d'euros supplémentaires chaque année ¹.

Cela étant, il convient de rappeler que **la date d'achèvement du chantier recule à un rythme soutenu au fur et à mesure de la conduite des travaux**, puisqu'elle est passée de 1999-2000 (dans le plan de désamiantage initial du 4 décembre 1996) à 2004-2005 (dans le plan proposé par l'EPCJ après sa création en avril 1997 et retenu lors de la réunion interministérielle du 19 janvier 1998), puis à 2006-2007 (en l'an 2000), à 2008-2009 (à la mi-2001), à la fin de 2009 (à la suite du « *plan d'accélération* » [sic] décidé lors de la réunion interministérielle du 14 novembre 2001 dont l'échéancier a été réitéré en octobre 2002 en réponse au questionnaire de la commission des finances du Sénat), mais en 2010 « *à condition de louer des locaux provisoires* » selon un rapport de l'IGAENR de mars 2002....

De nouvelles difficultés sont par surcroît apparues au cours des six derniers mois. Saisi de plusieurs requêtes du « Comité anti-amiante », le Tribunal administratif de Paris a en effet annulé le 8 novembre 2001 les décisions du Préfet de police de refuser de fermer le campus de Jussieu et donné l'injonction au Préfet de police de mandater la Commission de sécurité aux fins de délivrer un avis sur la situation, au regard du risque incendie de l'ensemble des bâtiments composant le campus de Jussieu, et de décider s'il y a lieu de procéder à la fermeture du campus de Jussieu ou d'enjoindre aux présidents des Universités de Paris 6 et Paris 7 et au directeur de l'Institut de physique du globe de Paris d'exécuter les prescriptions qu'il aura arrêtées.

¹ Dans un rapport de mars 2002 relatif à l'analyse des surcoûts occasionnées par l'utilisation de locaux tiroirs sur le campus de Jussieu, l'IGAENR observait ainsi que si « sur le court terme, l'établissement public a des disponibilités financières qui lui permettent de couvrir plus de charges, la situation est toute autre sur le long terme puisque le retard des travaux a pour conséquences des charges non prévues initialement (en particulier en terme de location de locaux tampons) et il est impossible dans ces conditions de faire des prévisions sérieuses ».

Après une visite exhaustive du site de Jussieu par la commission de sécurité pendant trois journées (10, 11 et 12 avril 2002), le Préfet de police, a alors décidé le 12 mai 2002 d'autoriser la poursuite de l'exploitation, sous réserve de la réalisation, dans des délais prescrits, de certaines interventions.

Le ministère indiquait à cet égard en septembre 2002 en réponse aux questions de votre commission : « *les mesures provisoires de sécurité, d'ores et déjà lancées par l'EPCJ, devraient permettre d'exploiter le campus jusqu'à la rénovation définitive effectuée par tranche. **Il reste cependant un problème majeur concernant la stabilité au feu de la tour centrale de Jussieu.** Dans ses prescriptions, la préfecture a demandé d'abaisser le potentiel calorifique du bâtiment. Cette demande étant difficilement réalisable (la tour étant essentiellement occupée par les services administratifs des deux universités), la décision de fermeture de la tour est « envisagée » pour la rentrée universitaire ».* A ce jour, cette fermeture n'a toutefois pas eu lieu.

d) L'ajustement des crédits demandés pour les constructions nouvelles

- Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 prolonge et amplifie l'ajustement des crédits de paiement destinés aux constructions nouvelles aux crédits réellement consommés compte du rythme effectif d'engagement des travaux.

En effet, les crédits de paiements demandés pour la **construction** de nouveaux bâtiments diminuent à 113 millions d'euros, contre 160 millions d'euros en 2002, et 271 millions d'euros en 2001.

Ces crédits de paiement peuvent être décomposés comme suit :

- **31 millions d'euros** pour les travaux de construction **sous maîtrise d'ouvrage État**, contre 74 millions d'euros en 2002 et 92 millions d'euros en 2001. Les crédits de paiement de ce chapitre auront ainsi connu une baisse de grande ampleur au cours des années 1997-2003, comme l'illustre le tableau ci-après ;

Évolution des crédits de paiement du chapitre 56-10 constructions sous maîtrise d'ouvrage État

(en millions d'euros)

LFI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Crédits de paiement	197	141	132	70	92	74	31
Évolution		- 27,9 %	- 5,9 %	- 47,6 %	+ 31,5 %	- 20,0 %	- 58,2 %

- **83 millions d'euros** pour les **autres travaux** de construction, (contre 97 millions d'euros en 2002 et 180 millions d'euros en 2001), soit une baisse de 14 %.

Ces dotations se subdivisent elles-mêmes entre 25,2 millions d'euros pour le musée du quai Branly (contre 35 millions d'euros en 2002), 8,3 millions d'euros pour la rénovation du Muséum d'histoire naturelle (contre 14 millions en 2001), et 49 millions d'euros pour les travaux de construction sous maîtrise d'ouvrage des établissements ou des collectivités locales proprement dits¹ (contre 48 millions en 2002 et 155 millions d'euros en 2001, dont 9,15 millions d'euros ont toutefois été annulés en mai 2001, en contrepartie d'une ouverture de crédits d'un montant équivalent au chapitre 56-10).

• Les **autorisations de programme** destinées aux constructions nouvelles s'inscrivent également en baisse de 2,8 % dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2002, à 393 millions d'euros contre 404 millions en 2002 et 385 millions d'euros en 2001.

Ces autorisations de programme se répartissent entre :

- 363,6 millions d'euros (comme en 2002 et après 313 millions d'euros en 2001), dans le cadre des **contrats de plan Etat-Régions**, dont 317,8 millions d'euros au titre des engagements de l'État en matière d'enseignement supérieur et 45,7 millions d'euros au titre des engagements de l'État en matière de recherche la recherche ;

- 29,6 millions d'euros hors contrats de plan Etat-Régions, dont 14,87 millions d'euros pour le musée des arts premiers (contre 18,75 millions d'euros en 2002 et 49,3 millions d'euros en 2001) ; 10,9 millions d'euros pour

¹ Ces 49 millions d'euros se subdivisent eux-mêmes entre 37 millions d'euros pour les constructions universitaires et 12 millions d'euros pour la recherche.

le Muséum d'histoire naturelle et 3,85 millions d'euros pour le programme exceptionnel d'investissement pour la Corse.

e) Le financement des contrats de plan Etat-régions 2000-2006

Comme exposé précédemment, le projet de budget de l'enseignement supérieur prévoit d'allouer, en 2003 comme en 2002, 363,6 millions d'euros **d'autorisations de programme** aux opérations de construction inscrites dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, soit un montant plus élevé d'environ 15 % que l'équivalent d'un septième des engagements de l'État et que celui des autorisations de programmes ouvertes en 2000 et en 2001.

Ce surcroît d'autorisations de programme vise, selon le ministère, à permettre le démarrage d'opérations importantes, comme l'implantation de l'Université Paris VII sur la ZAC Paris rive gauche.

Il répond également à l'une des causes du retard des projets d'investissement relevées précédemment : l'obligation réglementaire de disposer, en autorisations de programmes, de la totalité du montant d'une tranche fonctionnelle avant de commencer les travaux, ce qui peut prendre plusieurs années si les montants financiers en jeu sont élevés.

U3M et les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006

Entre 1991 et 1999, l'État et les collectivités locales ont financé à parité, à hauteur de 6,1 milliards d'euros, le **plan U2000**, qui a principalement permis la construction de 3,5 millions de m² de locaux universitaires permettant de pallier les principales carences en capacité d'accueil des étudiants.

Le plan **U3M** 2000-2006 se veut plus **global**, et ne concernera pas seulement la construction de locaux universitaires, mais aussi la restructurations des sites existants (notamment à Paris -centre et à Toulouse), la **vie étudiante** (notamment les bibliothèques, le logement et la restauration), la recherche et le transfert de technologie. Son application relève à la fois du ministère de l'Éducation nationale et du ministère de la Recherche.

Les **financements** prévus dans le cadre du plan U3M s'établissent comme suit :

- 6,5 milliards d'euros dans le cadre des **contrats de plan Etat-Régions 2000-2006**, dont 2,77 milliards d'euros pour l'État, parmi lesquels 2,185 milliards d'euros pour le ministère de l'éducation nationale, 25 % de ces crédits devant être consacrés à la vie étudiante et aux bibliothèques ;

- 0,58 milliards d'euros de l'État initialement prévus pour le campus de Jussieu ;

- 0,41 milliards de francs de l'État pour le plan de sécurité des établissements d'enseignement supérieur et résidences universitaires, qui s'inscrit notamment dans le cadre des contrats Etat-Universités et poursuit le plan 1996-1999 ;

- 0,15 milliard d'euros de l'État pour la rénovation du muséum d'histoire naturelle ;

- 0,09 milliards d'euros de l'État pour le musée du quai Branly.

Hormis les opérations récurrentes de maintenance courante et les subventions d'équipement aux laboratoires universitaires, le plan U3M, à travers les grands travaux, le plan sécurité et les contrats de plan Etat-Régions, absorbe aujourd'hui la totalité des autorisations de programmes du budget de l'enseignement supérieur.

On peut toutefois rappeler que l'ouverture d'autorisations de programmes n'est rien d'autre qu'une reconnaissance de **dette** de la part de l'État lorsqu'elle ne s'accompagne pas de la mise de place de crédits de paiements.

Or, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 ne demande que 113 millions d'euros de crédits de paiement pour les opérations de construction inscrites aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006, après 77 millions d'euros de crédits de paiement en l'an 2000, 78 millions d'euros de crédits de paiement en 2001 et 100 millions d'euros de crédits de paiement en 2002, soit un total cumulé de 368 millions d'euros sur la période 2000-2002, **qui ne représente à mi-parcours que 17 % des engagements de l'État au titre des CPER 2000-2006 (soit 2.185 millions d'euros) ou 24 % du total des crédits de paiement initialement prévus sur cette période pour répondre à ces engagements .**

Échéancier des crédits de paiement initialement nécessaires pour faire face aux engagements de l'État au titre de l'enseignement supérieur dans le cadre du CPER 2000-2006 jusqu'en 2006¹

(en millions d'euros)

Exercice	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CP 56-10	5,05	16,05	44,10	86,40	126,80	144,20	159,75
CP 66-73	36,35	76,75	112,65	157,90	184,45	191,85	187,85
Total CP	41,40	92,80	156,75	244, 3	311,25	336,05	347,60

• Comme l'an passé, votre rapporteur spécial **s'inquiète** ainsi du rythme de financement par le ministère de l'enseignement supérieur de ses engagements au titre des **contrats de plan Etat-Régions 2000-2006, qui risquent de constituer une « bombe à retardement budgétaire » s'ajoutant à celles que constituent Jussieu et les travaux de désamiantage indispensables dans d'autres établissements universitaires.**

¹ Selon le ministère, l'évolution des besoins en CP s'explique par :

- « la nécessité de réaliser en début de contrat de plan des études de faisabilité préalables au lancement des opérations qui sont peu consommatrices de crédit ;
- le démarrage échelonné des opérations ;
- la durée d'une opération de construction : il faut compter 5 ans entre le lancement des études préalables et la livraison du bâtiment ;
- le déroulement d'une opération de construction : la consommation des crédits affectés à une opération n'est pas linéaire. Les deux premières années sont consacrées aux études qui représentent entre 10 % et 15 % du coût d'une opération. Les crédits affectés aux travaux sont, quant à eux, engagés puis consommés jusqu'à la livraison des bâtiments, soit 18 mois, voire 2 ans après leur engagement.

L'échéancier présenté supra ne tient compte que des CP mandatés au titre des opérations inscrites aux CPER 2000-2006. La consommation des CP sur cette période est supérieure parce qu'elle comprend également les CP mandatés au titre des précédents CPER ».

Cette inquiétude rejoint d'ailleurs celle exprimée par l'IGAENR dans son rapport public pour 2001, selon lequel « *dans le même ordre de préoccupation [que les problèmes d'entretien des bâtiments], l'engagement pris par l'État d'assurer le financement des travaux de sécurité hors CPER... peut conduire à s'interroger sur sa capacité à financer concurremment tout ce qui lui incombe au titre des contrats de plan* ».

f) L'échec de l'expérience de dévolution de biens immobiliers aux universités

Le précédent ministre de l'éducation nationale avait annoncé en 2001 la mise en œuvre d'une **expérience de dévolution aux universités de leur patrimoine immobilier**.

Une telle dévolution des biens immobiliers aux universités et aux autres établissements d'enseignement supérieur consisterait à réaliser à leur profit un transfert de domanialité à titre gratuit, les établissements devenant alors de droit maîtres d'ouvrage des opérations de construction, de restructuration, de maintenance et de mise en sécurité, mais ayant en contrepartie l'obligation d'inscrire dans leur budget les amortissements correspondant à la dépréciation de ces biens immobiliers, sur une durée « raisonnable », ce que l'État ne fait pas à ce jour.

Pour cette dernière raison, la loi de finances initiale pour 2002 avait prévu une dotation de 2,15 millions d'euros pour réaliser cette expérimentation.

Cette expérimentation est toutefois un échec, non pas faute d'intérêt de la part des établissements, puisqu'il semble exister une réelle attente de certains d'entre eux à cet égard, mais, parce que celle-ci s'est selon le ministère « *heurtée à l'obligation de recourir à la loi pour opérer le transfert domanial* »¹ et que les dispositions législatives nécessaires n'ont pas été présentées au Parlement : **l'annonce effectuée en 2001 est donc demeurée virtuelle**, le ministère se contentant d'indiquer en réponse aux questions de votre rapporteur spécial que « *les travaux se poursuivre pour examiner ce dossier* ».

La dévolution aux universités de leur patrimoine immobilier pourrait toutefois contribuer à en rationaliser l'usage et l'entretien. En effet, comme le souligne le ministère de l'éducation nationale : « *un*

¹ On peut rappeler que l'Etat est propriétaire de la quasi-totalité du patrimoine immobilier de l'enseignement supérieur, soit environ 20 millions de m² construits (œuvres universitaires et IUFM inclus) ou 20 % du patrimoine immobilier de l'Etat (selon le rapport Weiss de 1995), et que, selon l'article 20 de la loi n°89-486 du 10 juillet 1989 (article L.762-2 du Code de l'éducation), les établissements d'enseignement supérieur assurent « les droits et obligations du propriétaire, [mais] à l'exception du droit de disposition et d'affectation des biens » immobiliers qui leur sont affectés ou qui sont mis à leur disposition par l'Etat.

établissement pourrait trouver intérêt à céder un bien mal adapté ou surdimensionné et à utiliser le produit de la vente pour restructurer d'autres bâtiments ou réaliser une construction plus conforme à ses besoins pédagogiques et scientifiques. Aujourd'hui, le retour au budget de l'État du produit de la vente (dont 90 % au ministère de l'éducation nationale, les 10 % restants venant abonder un fonds interministériel) n'induit aucune incitation à l'abandon par un établissement d'un bien inutile, dont la surface intervient de surcroît dans le calcul de sa dotation globale de fonctionnement. Par ailleurs, il est vraisemblable que des établissements propriétaires, qui abondent déjà les dotations de l'État, seraient enclins à accroître leur effort. Il en résulterait une gestion plus fine, plus efficace et plus dynamique du parc immobilier de l'enseignement supérieur, évolution déjà sensible depuis le transfert de compétences opéré par la loi d'orientation de 1989, qui serait ainsi complété ». Enfin, la mise en œuvre de ce projet participerait d'une redéfinition des relations entre l'État, les collectivités locales et les établissements, « ces derniers disposant d'une plus large capacité d'initiative dans l'élaboration et la réalisation de leurs programmes de développement, notamment lors de la préparation des Contrats de Plan Etat-Régions ».

B. ACTION SOCIALE

Composé exclusivement de dépenses ordinaires, cet agrégat connaît dans le projet de loi de finances pour 2003 une progression ralentie, à **1,585 milliard d'euros**, contre 1,581 milliard d'euros en 2002, soit une **hausse de 0,3 %** (contre +1,3 % en 2002)¹.

A structure constante, cette progression est un peu plus élevée (+ 0,9 %), compte tenu du transfert des crédits correspondant aux bourses de mobilité de cet agrégat au chapitre 36-11 de l'agrégat « *Enseignement supérieur* ».

Mais les dépenses d'action sociale inscrites au budget de l'enseignement supérieur prolongent dans l'ensemble le **palier** atteint après avoir augmenté au total de 25 % sur la période 1999-2001, en raison de la mise en place du « plan social étudiant ».

La part des dépenses d'action sociale dans les dépenses de fonctionnement et d'intervention du budget de l'enseignement supérieur se replie ainsi à 19,4 % en 2003, après avoir augmenté de 19,1 % en 1998, à 20,3 % en 2001.

Ce ralentissement concerne davantage les **aides directes** (dont la hausse est limitée à + 0,1% en 2002 à structure constante, contre +1,2 % en 2002 et +9,1 % par an en moyenne sur la période 1999-2001), puisque la progression des **aides indirectes** accélère nettement (+ 4,7 %) par rapport à celle des quatre années précédentes (+ 1,6 % par an en moyenne).

¹ Selon la recension publiée dans « l'état de l'école 2002 », ces crédits ne représentaient toutefois en 2001 qu'environ 40 % du soutien financier apporté par l'Etat aux étudiants. S'y ajoutaient notamment d'autres aides budgétaires, comme l'allocation de logement social (ALS, pour 852 millions d'euros) et l'aide personnalisée au logement (APL, à hauteur de 122 millions d'euros pour la part de l'Etat), ainsi que des aides fiscales comme la majoration du quotient familial pour les étudiants rattachés au foyer familial (pour un coût de 1.080 millions d'euros) et la réduction d'impôt pour frais de scolarité des enfants poursuivant des études supérieures. A ces aides d'Etat s'ajoutaient également les aides versées par les collectivités locales, les versements des régimes sociaux au titre de l'APL (estimés à 76 millions d'euros) et surtout de leur contribution au financement des assurances sociales des étudiants (à hauteur de 323 millions d'euros), ainsi que les versements des universités au fonds d'amélioration de la vie étudiante (FAVE) utilisé en partie pour répondre à des besoins à caractère social.

Récapitulation des dépenses d'action sociale au titre du budget de l'enseignement supérieur

(en millions d'euros)

LFI	1998	1999	2000	2001	2002	PLF 2003
Aides indirectes (fonctionnement du CNOUS et des CROUS)	253	263	269	265	269	282
<i>Évolution en %</i>	+ 0,2	+ 4,0	+ 2,1	- 1,2	+ 1,6	+ 4,7
<i>Nombre de lits subventionnés (en milliers)¹</i>	100,1	99,5	99,8	99,4	98,1	nc
<i>Nombre total de lits (en milliers)²</i>	149,5	149,2	149,2	149,5	149,4	nc
<i>Nombre de repas subventionnés (en millions)</i>	63,3	62,1	60,7	57,1	nc	nc
Aides directes (bourses, secours d'étude et contribution de l'État aux transports collectifs parisiens)	1.002	1.094	1.197	1.299	1.311	1.303
<i>Évolution en %</i>	+0,7	+9,3	+9,4	+8,5	+0,8	-0,6 ³
<i>Étudiants boursiers (en milliers)</i>	410	448	467	475	nc	nc
<i>Taux d'étudiants boursiers⁴</i>	24,1%	27,2%	28,2%	30,0%	30%	30%
Total pour l'action sociale	1.255	1.367	1.466	1.564	1.580	1.585

Source : ministère de l'éducation nationale

¹ La diminution régulière de leur nombre est due à la restructuration de cités traditionnelles en logements répondant aux nouvelles normes (notamment en matière de surface).

² Y compris les studios et les appartements nouvellement construits en application de la loi du 15 juillet 1985, dont l'équilibre financier est assuré par les seules recettes provenant des étudiants, mais qui ouvrent droit à l'aide personnalisée au logement (APL).

³ Mais + 0,1 % à structure constante.

⁴ Nombre d'étudiants boursiers / nombre d'étudiants dans les formations du ministère de l'éducation nationale et susceptible d'accueillir des boursiers (soit environ 1,7 million d'étudiants), tel que calculé par le ministère de l'éducation nationale. Prévisions pour 2002 et pour 2003.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat

Comme l'an passé, les **objectifs** assignés à l'action sociale du ministère ne répondent qu'à la seule préoccupation « d'efficacité socio-économique ».

Contrairement aux préconisations conjointes du bon sens et de la direction du budget, ces objectifs ne répondent ainsi ni à des préoccupations de bonne gestion, ni à des préoccupations de « qualité du service ».

En matière d'aide sociale, la **qualité du service** offert aux usagers, par exemple le niveau de confort et de sécurité des résidences universitaires ou les délais d'octroi et de paiements des bourses, sont pourtant essentiels.

Quoi qu'il en soit, le projet de budget pour 2003 décline comme l'an passé cet objectif « d'efficacité socio-économique » en **quatre sous objectifs**.

- Trois de ces sous objectifs concernent **les aides indirectes**. Ils consistent respectivement à :

- « *offrir aux étudiants des logements à prix modérés* », les indicateurs associés étant le loyer résiduel à la charge des étudiants pour une chambre en cité traditionnelle (75 euros en 2001) ou un studio en résidence (121 euros en 2001) ;

- « *remettre à un niveau le patrimoine* » des résidences universitaires, les indicateurs associés étant le nombre de lits créés ou rénovés (respectivement 1.427 et 2.078 en 2001), ces indicateurs de flux s'étant substitués à l'indicateur de stock utilisé dans le budget pour 2001 (le nombre de lits subventionnés), qui s'inscrit en diminution ;

- enfin « *offrir aux étudiants un repas équilibré à prix modéré* », les indicateurs associés étant le prix et le coût moyen du repas en restaurant universitaire au 1^{er} janvier. Ces indicateurs se sont substitués dans le projet de loi de finances pour 2002 à l'évolution du nombre de repas servis. Il est vrai que cet indicateur, retenu en 2001, mettait tout particulièrement en relief la désaffection des étudiants envers les restaurants universitaires.

Il est regrettable, même si ce n'est guère étonnant, que le bleu budgétaire ne retrace plus les évolutions de ces indicateurs que sur les deux dernières années (contre quatre années dans le projet de loi de finances pour 2002). Les évolutions de ces indicateurs sont en effet **édifiantes**, puisqu'il se sont tous dégradés entre 1997 et l'an 2001.

En effet, entre 1997 et 2001, le loyer résiduel en chambre de cité universitaire a augmenté de 32 %, le loyer résiduel d'un studio de résidence universitaire de 13 %, le prix d'un repas en restaurant universitaire de 11 % et le coût de ce repas de 21 %, alors que l'indice des prix à la consommation n'a progressé que de 5 % en glissement annuel sur la même période. En outre, le nombre de lits créés a baissé de 9 % et le nombre de lits rénovés a baissé de 46 %.

Ces évolutions traduisent bien la priorité exclusive accordée par le précédent gouvernement aux aides directes au détriment des aides indirectes.

- S'agissant des dépenses d'aide directes (soit près de 1,3 milliard d'euros), un seul sous-objectif leur est assigné : « **atteindre un taux de 30 % d'étudiants aidés** », l'indicateur associé étant le ratio étudiants boursiers / étudiants des formations du ministère de l'éducation nationale susceptibles d'accueillir des boursiers¹.

2. La revalorisation des crédits d'aides indirectes

Les aides indirectes sont désormais regroupées au chapitre 36-14 du titre III, qui recouvre l'ensemble des moyens de fonctionnement (y compris les rémunérations des personnels) du centre national des oeuvres universitaires (CNOUS), des vingt-huit centres régionaux (CROUS), de la Cité internationale universitaire de Paris, et de l'Observatoire de la vie étudiante (OVE), soit 282 millions d'euros en 2003 (+ 4,7 %).

Ces aides recouvrent pour l'essentiel :

- la rémunération des **personnels** du CNOUS et des **CROUS**, à hauteur de **101,4 millions d'euros en 2003**, contre 96,7 millions d'euros en 2001, soit une hausse de 4,9 % (contre +3,2 % en 2002 et +0,6 % en 2001). Cette hausse s'explique notamment par l'incidence en année pleine des 42 créations d'emplois intervenues au 1^{er} septembre 2002 (pour 1,0 million d'euros), par l'incidence en tiers d'année de la création à partir du 1^{er} septembre 2003 de 17 nouveaux emplois non budgétaires

¹ *Cet objectif prolonge l'un des deux objectifs qui avaient été assignés au plan social étudiant lancé à la rentrée 1998, à savoir accroître de 23 % en 1997-1998 à 30 % en 2001-2002 la proportion d'étudiants bénéficiant d'une aide directe et augmenter de 15 % le niveau moyen des aides. Ce second objectif ne fut pas atteint puisque le montant moyen des bourses ne s'est accru que de 2,5 % en francs courants entre les années universitaires 1997-1998 et 2000-2001, l'élargissement de la proportion d'étudiants aidés tendant spontanément, par un « effet de structure », à freiner le montant moyen des bourses (les nouveaux étudiants aidés disposant, toutes choses égales par ailleurs, de ressources supérieures et donc de montants de bourses inférieures), malgré le relèvement des taux.*

(pour 0,2 million d'euros) et surtout par des mesures de **revalorisation indemnitaires** (pour 2,9 million d'euros). On peut toutefois se demander si ces mesures suffiront à répondre aux difficultés résultant de la mise en œuvre de l'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT) ;

- les subventions de **fonctionnement** (à hauteur de 130 millions d'euros pour 2003) aux **restaurants universitaires**¹ et aux **résidences universitaires**² ;

- les subventions de fonctionnement allouées à la **cité internationale de Paris** (soit 3,6 millions d'euros, en hausse de 4,4 %) et à l'observatoire de la vie de l'étudiant (0,4 millions d'euros) ;

- enfin, les subventions prévues pour le « fonds de contractualisation » pour la **rénovation** et **l'entretien** des restaurants et résidences universitaires, qui **augmentent de 8 millions d'euros** en 2003, à 46,3 millions d'euros.

Compte tenu de l'évolution récente retracée supra des indicateurs relatifs aux aides indirectes, comme de l'état des logements étudiants, cette **dernière augmentation est particulièrement bienvenue** .

On peut en effet rappeler que le parc des résidences universitaires dites traditionnelles, construit pour l'essentiel dans les années 1960 selon des techniques légères et des normes phoniques, spatiales et sanitaires peu exigeantes, a atteint en matière de maintenance une période critique en raison du vieillissement des matériaux et des structures, et ne répond plus aux attentes légitimes de leurs locataires étudiants, qui sont souvent boursiers ou étrangers.

Alors que seules 20.000 chambres ont été réhabilitées à ce jour sur un parc d'environ 100.000, l'objectif du gouvernement est de multiplier le nombre annuel de chambres rénovées pour le porter à 7.000 par an au cours des prochaines années (contre 2.140 par an en moyenne sur la période 1999-2001).

Au regard du coût des réhabilitations (environ 13.000 euros par chambre), on peut toutefois se demander si cet objectif est réaliste, même si

¹ On peut rappeler à cet égard que le nombre de repas étudiants servis par les restaurants universitaires s'est réduit de 12 % entre 1997 et 2001, en raison notamment du repli du nombre d'étudiants (- 2,3 %) de la transformation des pratiques alimentaires des jeunes (déstructuration des repas), mais aussi d'une **désaffectation** certaine envers ce type de restauration, qu'un audit réalisé en 1998-1999 imputait notamment aux files d'attente et au manque de place. Au total, sur la base de deux repas par jour, les restaurants universitaires ne servent environ que 5 % des repas des étudiants durant l'année universitaire.

² Ces subventions tendent à se réduire depuis 1995, en raison de la baisse du nombre de lits en résidence universitaires traditionnelles (-9% entre 1990 et 2000), d'une part, de la diminution de la part du fonctionnement pris en charge par l'Etat, au profit d'une hausse des redevances versées par les étudiants, d'autre part.

les crédits supplémentaires alloués au fonds de contractualisation ci-dessus doivent selon le ministère servir de « catalyseur », et être regroupés en 2003 avec d'autres moyens : des crédits de maintenance (à hauteur de 11 millions d'euros), des crédits contractualisés (à hauteur de 68 millions d'euros) et les fonds propres des CROUS (à hauteur de 15 millions d'euros).

3. La stabilisation des crédits d'aides directes

Les aides directes constituent désormais la totalité du titre IV de cet agrégat. Elles sont regroupées dans un seul chapitre (43-71), pour lequel le projet de budget pour 2003 demande 1,303 milliard d'euros de crédits de paiement, dont **1.275 millions d'euros** pour les bourses¹, soit près de 98 % du chapitre.

Ces crédits s'inscrivent en baisse de 8 millions d'euros (soit - 0,6 %) ; Cependant, comme votre rapporteur spécial l'a déjà relevé, cette baisse s'explique par une opération de déconcentration : le transfert aux établissements (donc à l'agrégat « Enseignement supérieur ») de la gestion des bourses de mobilité internationale (à hauteur de 9,2 millions d'euros), qui participe d'ailleurs de la clarification de la nomenclature de ce chapitre, qui recouvre en fait des actions d'importance très inégale².

¹ Ces crédits destinés aux bourses proprement dites sont accordées par le recteur, après instruction des dossiers par les CROUS, aux étudiants suivant des formations habilitées (soit 1,7 million d'étudiants sur 2,1 millions), et se partagent entre :

- 1.222 million d'euros destinés aux bourses sur critères sociaux (environ 463 000 en 2001-2002) attribuées en fonction des ressources et des charges des parents ou du tuteur légal appréciées en fonction du barème national. Leur montant maximum était de 3.456 euros par an en 2001-2002 ;
- 48,5 millions d'euros destinés aux bourses sur critères universitaires (environ 12.600 en 2001-2002) accordées par les recteurs sur proposition des présidents d'université en fonction de critères universitaires et sociaux à des étudiants suivant des formations particulières : DEA (7.042 en 2001-2002), DESS (3.236 en 2001-2002), agrégation (1.613 en 2001-2002) et bourses de services public pour des étudiants préparant des concours de la haute fonction publique, au nombre de 676 en 2001-2002 ;
- 4,9 millions d'euros destinés aux bourses de mérite.

² Ce chapitre regroupe en effet quatre articles d'importance très inégale :

- l'article 43-71.20 regroupe les crédits demandés pour le fonds de solidarité universitaire, soit 3,5 millions d'euros en l'an 2003 (sans changement par rapport à 2002) ;
- l'article 43-71.40 regroupe les crédits destinés aux prêts d'honneur sans intérêt, remboursables au plus tard 10 ans avant la fin des études et accordés par un comité académique spécialisé. Les crédits demandés pour cette action s'élèvent comme en 2002 à 3,05 millions d'euros. En cours de gestion, ces crédits sont traditionnellement abondés par les fonds de concours résultant des remboursements effectués par les étudiants (à hauteur de 3,05 millions d'euros en 2001) ;
- l'article 43-71.40 regroupe l'ensemble des « bourses spéciales pour l'étranger », c'est à dire les bourses associées aux stages industriels et commerciaux (à hauteur de 1,83 million d'euros en 2002), les « bourses d'enseignement supérieur et frais de voyage à l'étranger, notamment dans les pays de langue arabe » (à hauteur de 99.275 euros en l'an 2002), les autres secours

A structure constante, ces crédits **augmentent donc de 1 million d'euros**, en raison :

- d'un côté, de l'augmentation de 0,3 million d'euros des crédits destinés aux transport des étudiants handicapés (à 1,6 million d'euros) ;

- de l'augmentation de 0,55 million d'euros des crédits pour la prise en charge du 4^{ème} terme de bourse pour les étudiants d'outre-mer ;

- des effets en année pleine de la revalorisation de 1,2 %¹ du taux des bourses sur critères sociaux à la rentrée 2002 (soit + 9,15 millions d'euros) ;

- et de l'instauration d'une bourse sur critères sociaux pour les **étudiants de DEA** (pour un coût de 6,18 millions d'euros), ce dispositif s'ajoutant au dispositif de bourses sur critères universitaires ;

- de l'autre **d'une mesure d'ajustement** de – 15 millions d'euros pour tenir compte de la situation réelle des dépenses.

On peut rappeler à cet égard que les crédits demandés pour le chapitre 43-71 ont **progressé de 30 %** entre 1997 et 2001, mais que la Cour des Comptes avait déjà souligné dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'an 2000 que les dépenses effectives n'avaient pas suivi le même rythme de progression sur la période 1998-2000, le taux de consommation de ces crédits baissant à 98 % en 1999 et à 95 % en l'an 2000.

La Cour des comptes concluait à cet égard : « certes, cette évolution... est vraisemblablement due à un « *effet retard* » du plan étudiant, dont les crédits ont été mis en place en fonction de l'échéancier prévu, alors que le rythme de consommation habituel des crédits et la nouveauté de certaines mesures ont été un frein à leur mise en œuvre. Mais on doit aussi remarquer que la **sur-dotation** des chapitres concernés est un phénomène ancien, constaté dès avant l'existence du plan social, qui n'a donc pas été résorbé, malgré les mesures successives d'annulation ayant concerné ce même chapitre depuis plusieurs années [8,28 millions d'euros en 1999 et 15,24 millions d'euros en l'an 2000] » ;

exceptionnels aux enfants de familles françaises résidant à l'étranger (à hauteur de 2.623 euros seulement en l'an 2002), enfin et surtout les aides complémentaires aux bourses ERASMUS (à hauteur de 4,57 millions d'euros en l'an 2002, soit en moyenne trois euros par an par étudiant des universités, ce qui permet d'allouer aux étudiants concernés une aide très modeste - de l'ordre d'une quarantaine d'euros par mois durant un semestre -) ;

- l'article 43-71.10 comprend en fait en fait 99 % des crédits de ce chapitre. Il regroupe à la fois des crédits destinés à des actions sociales diverses : « voyages de port à port », frais de transport des étudiants handicapés vers les établissements universitaires, etc., pour un montant cumulé de 2 millions d'euros en 2002 ; la contribution de l'Etat au financement de la carte « Imagine R » permettant aux étudiants franciliens de voyager avec 40 % de réduction dans les transports collectifs parisiens (290.000 étudiants étant concernés en 2000-2001), à hauteur de 11,4 millions d'euros en 2003, enfin les bourses proprement dites.

¹ Soit un rythme légèrement inférieur à celui de l'inflation des prix à la consommation.

De même, votre rapporteur spécial avait observé l'an passé, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 que **les systèmes d'information et les capacités de pilotage du ministère en matière de bourses étaient particulièrement défectueux**, puisque celui-ci était incapable de dénombrer rétrospectivement les boursiers le, comme d'estimer de manière satisfaisante le nombre d'étudiants boursiers de l'année universitaire en cours. Ainsi, le nombre de boursiers de l'année universitaire 2000-2001 avait été surestimé de plus de 5 % au moment de la rentrée 2000, sans que cet écart ne puisse aucunement se justifier par l'évolution de la démographie étudiante (plus dynamique qu'escompté).

Votre rapporteur spécial s'était alors étonné de l'évolution des crédits demandés pour les bourses pour 2002 et estimé que ces crédits devaient de nouveau avoir été très mal estimés en 2001, sinon en 2002, puis conclu que *« la gestion de ce chapitre soulève un problème de sincérité budgétaire (le chapitre servant délibérément de chapitre « réservoir ») et/ou de mal administration du dispositif d'aide sociale du ministère »*.

Ce diagnostic s'avère rétrospectivement **exact**.

Comme le relève la Cour des Comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2001, le taux de consommation du chapitre 43-71 ne s'est en effet élevé qu'à 96 % en 2001, et *« en prenant en compte les annulations, la sous-consommation s'établit en réalité à 138,4 millions d'euros [soit 11 % du chapitre], signe que la dotation du chapitre reste supérieure aux besoins réels »*

De même, le gouvernement a **annulé 30 millions d'euros** de crédits sur ce chapitre pour 2002 par un décret du 8 novembre 2002.

Cette **sous-consommation financière** des crédits de bourses et secours d'étude trouve sans doute son origine dans la **surestimation des besoins** théoriques, dont on peut se demander dans quelle mesure elle résulte de nouvelles erreurs de prévisions économiques ou du nombre d'étudiants¹ et dans quelle mesure elle résulte d'une **volonté d'affichage** politique ou du souhait du ministère de disposer d'un **chapitre réservoir** lui permettant de faire face sans difficultés aux régulations budgétaires.

¹ Notamment de la sous-estimation de l'impact de la conjoncture économique. On peut en effet que les plafonds et les taux des bourses ne sont pas indexés sur l'inflation. En outre, la proportion d'étudiants ayant droit à des bourses et le taux des bourses auxquelles ils ont droit tendent à baisse lorsque les revenus des ménages accélèrent.

Mais on peut également rappeler que la sous-consommation des crédits de bourse trouve également son origine dans la **mal administration de certains dispositifs de bourse**¹, comme :

- les « **allocations d'études** » allouées par les recteurs et destinées à aider les étudiants confrontés à des situations personnelles difficiles (par exemple la rupture des liens familiaux) mais ne répondant pas aux critères sociaux (notamment lorsque les ressources de leurs parents sont au dessus des plafonds prévus). Le contingent de ces allocations d'études fut porté de 7 000 à la rentrée 1999 à 11 000 à la rentrée 2001, mais le taux de consommation de ce contingent fut seulement de 77 % en 1999-2000 et de 89 % en 2000-2001 en raison d'un défaut d'information des étudiants et des difficultés de gestion d'un dispositif parcimonieux et par essence relativement discrétionnaire. De même, pour l'année universitaire 2001-2002, seules 4.247 allocations d'études sur 11.000 avaient été mises en paiement entre le 1^{er} septembre 2001 et le 31 décembre 2001 ;

- les **bourses de mérite** d'un montant maximum de 6.102 euros par an pour les étudiants bacheliers avec mention très bien issus de familles modestes et se destinant aux études de médecine ou aux études menant vers les concours d'entrée à l'ENA, à l'École nationale de la magistrature (ENM) ou aux grandes écoles scientifiques. Le nombre de ces bourses a été progressivement porté de 200 à la rentrée 1998 à 800 à la rentrée 2001, mais le taux de consommation de ces bourses baissant de 95 % en 1998-1999 à 91 % en 1999-2000 puis à 83 % en 2000-2001 ;

- les **bourses sur critères universitaires** accordées par les recteurs à partir d'un contingent académique, sur proposition des présidents d'université et en fonction de critères universitaires et sociaux à des étudiants suivant des formations particulières : DEA, DESS, agrégation et préparation des concours de la haute fonction publique. Le nombre effectif de boursiers sur critères universitaires s'est ainsi **replié** de 14 % à la rentrée 2001-2002 par rapport à la rentrée 2000-2001.

¹ Dans son rapport public pour l'an 2000, l'IGAENR soulignait par exemple à cet égard les « conséquences fâcheuses » des « ignorances réciproques » entre les CROUS et les universités en matière de gestion des bourses.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 5 novembre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : II. Enseignement supérieur, sur le rapport de **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial**, a rappelé que les crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2003 s'élevaient à 8,828 milliards d'euros, en progression de 1,05 % dans un contexte, difficile à apprécier, de baisse du nombre des étudiants. Il a précisé que cette progression recouvrait en fait deux évolutions divergentes : d'un côté, des créations d'emplois d'enseignants-chercheurs et de personnels non enseignants ; de l'autre, la baisse des dépenses en capital. Il s'est d'ailleurs vivement inquiété du ralentissement des investissements, du retard des contrats de plan État-régions, de l'insuffisance des efforts en matière de sécurité, de l'échec des opérations de désamiantage et de réhabilitation du campus de Jussieu, enfin, de la dégradation continue des conditions de la vie étudiante (logement, restauration) au cours de ces dernières années.

Il a relevé que le nouveau ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche reconnaissait toutefois, à la différence de son prédécesseur, la responsabilité des procédures d'orientation de l'enseignement supérieur dans les taux d'échec élevés en premier cycle, et il s'est félicité de manière plus générale de son pragmatisme, en soulignant que celui-ci s'inscrivait également en rupture par rapport aux méthodes de son prédécesseur, consistant à multiplier les commissions et les demandes de rapports. Et il a conclu que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2003 constituait ainsi un moment de sincérité, tant en matière de constat que de crédits.

Après s'être félicité de certaines mesures, comme le recrutement de 1.000 allocataires-moniteurs, l'accélération sensible de la réhabilitation des CROUS et la poursuite des efforts en faveur des bibliothèques universitaires, il a fait part de ses préoccupations en matière de maintenance et d'entretien du patrimoine, et il a estimé que tout le monde s'accordait maintenant sur le fait que les retards des contrats de plan État-régions résultaient, pour une large part, des carences de l'État, notamment de ses difficultés de coordination des financements croisés, des dysfonctionnements des relations entre

l'administration centrale chargée de l'enseignement supérieur et les services déconcentrés de l'État, ainsi que de ses insuffisances en matière de maîtrise d'ouvrage proprement dite.

Le rapporteur spécial a souligné que le retard des contrats de plan État-régions et l'étiage des crédits d'investissement de l'État rendaient extrêmement difficile le débat sur la décentralisation de l'enseignement supérieur. Plus généralement, il a jugé que l'année 2003 devait être une année de transition, mais que le débat sur la décentralisation et l'autonomie de notre enseignement supérieur s'était engagé dans des conditions peu satisfaisantes au regard des principes d'excellence et d'égalité qui devaient le guider, dès lors que la répartition des moyens entre les différentes universités françaises s'effectuait toujours dans le cadre d'un système obsolète et demeurerait inadapté à l'évolution différenciée des effectifs comme aux spécificités de certaines universités, d'une part, que l'appel au renforcement de l'autonomie des établissements n'avait jusqu'ici pas trouvé son indispensable contrepartie dans le développement de l'évaluation et du contrôle de légalité, d'autre part.

En conclusion, il a regretté l'absence d'objectifs et d'indicateurs d'amélioration de la gestion dans le projet du budget de l'enseignement supérieur pour 2003, tout en se félicitant de ce que le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche ait annoncé sa volonté de tirer pleinement, pour l'avenir, les conséquences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Jean-Léonce Dupont, rapporteur pour avis des crédits de l'enseignement supérieur au nom de la commission des affaires culturelles, a indiqué qu'il partageait l'appréciation du rapporteur spécial selon laquelle le budget de l'enseignement supérieur pour 2003 était un budget de transition. Il a souligné la volonté sincère et réelle du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche de lutter contre l'échec en premier cycle universitaire, notamment en développant les enseignements de culture générale, mais il a regretté que la progression du budget de l'enseignement supérieur soit la plus faible depuis plus de quinze ans, et soit moitié moindre que celle du budget de l'enseignement scolaire, de sorte que l'enseignement supérieur n'apparaissait plus comme une priorité. Il a rappelé que les premiers constats dressés par la mission sénatoriale d'information chargée d'étudier le patrimoine universitaire étaient pourtant douloureux et appelaient à la mobilisation de moyens très importants.

Il a exprimé son souhait de réflexions complémentaires et de clarifications en matière de dévolution des bâtiments d'enseignement supérieur et d'europanisation des diplômes et des cursus. De même, il s'est inquiété des conséquences induites par la progression attendue des surfaces universitaires à Paris, et, plus généralement, des conséquences des évolutions

démographiques sur l'organisation de notre enseignement supérieur et le devenir de certaines implantations ou certains établissements.

En conclusion, il a souligné à la fois la nécessité et la difficulté de redéployer les moyens et de redistribuer les postes entre les établissements et entre les filières.

M. Roland du Luart s'est ensuite interrogé sur l'évolution du nombre des enseignants-chercheurs au regard de celui des étudiants. Il a demandé combien d'universitaires étaient déchargés de fonctions d'enseignement sans être chargés de fonctions de recherche supplémentaires. Il s'est inquiété de la croissance des fonds de roulement des universités. Enfin, il s'est demandé si les investissements universitaires ne seraient pas mieux gérés au niveau régional.

En réponse, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, a tout d'abord indiqué que l'on ne connaissait pas bien l'étendue des décharges d'enseignement des enseignants-chercheurs dès lors que la gestion de ces décharges était très largement déconcentrée, ce dont la commission des finances du Sénat s'était d'ailleurs félicitée par le passé tout en soulignant que la gestion de ces décharges devait être améliorée. Puis il a rappelé que les évolutions des effectifs étudiants étaient extrêmement différenciées d'une université à l'autre, certaines d'entre elles étant d'ailleurs engagées dans une véritable course aux étudiants, y compris aux étudiants étrangers, dont le nombre était en forte progression ; que certaines antennes, sections ou disciplines apparaissent fortement surcapacitaires ; et qu'il faudrait parvenir à supprimer certaines habilitations.

Enfin, il a précisé que les réserves financières des universités s'élevaient en moyenne à 235 jours de fonctionnement, mais que leur montant était en fait très inégal et n'avait pas la même signification d'une université à l'autre dès lors que ces réserves regroupaient en fait des subventions de fonctionnement provenant de l'Etat, mais aussi des crédits d'investissement et des fonds reçus pour la recherche ou la formation continue. Il a estimé que l'on ne pouvait pas réduire autoritairement ces réserves, qui provenaient aussi de ce que certaines universités n'avaient pas réalisé leur unité budgétaire, mais que l'on pouvait sans doute les maîtriser en développant l'évaluation et le contrôle de légalité des établissements en contrepartie d'une autonomie accrue.

M. Maurice Blin s'est étonné du faible taux d'encadrement des étudiants des universités françaises et s'est demandé si cela n'était pas la conséquence de la faible proportion des étudiants s'orientant vers des filières scientifiques. Il s'est ensuite interrogé sur l'équilibre entre les fonctions de recherche et d'enseignement des enseignants-chercheurs et il a demandé des précisions sur les dispositifs d'évaluation de notre enseignement supérieur.

En réponse, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, a rappelé que le système SanRemo prenait en compte les besoins différenciés des disciplines, de sorte que les universités scientifiques disposaient, en moyenne, d'un encadrement renforcé. Il a également rappelé que les taux d'encadrement des universités françaises étaient aujourd'hui revenus à leur niveau du début des années 80, du fait des effets conjugués du repli des effectifs étudiants et de la poursuite des créations d'emplois d'enseignants. Cela étant, il a jugé que les taux d'encadrement étaient globalement trop faibles, notamment en premier cycle où la lutte contre l'échec des étudiants passait par la mise en place de moyens complémentaires (tuteurs, moniteurs, professeurs agrégés, etc.). Il a indiqué que les déficits en personnels étaient toutefois très inégaux selon les établissements, notamment parce que la répartition des emplois entre les universités était largement fondée sur des situations acquises, de sorte que certains présidents d'université étaient conduits à multiplier les irrégularités, en particulier en matière d'heures supplémentaires.

S'agissant de la recherche universitaire, il a indiqué que l'on constatait une progression de la part des dépenses de recherche dans les budgets des établissements d'enseignement supérieur et il s'est félicité de ce que la recherche universitaire développait sa coopération avec les entreprises privées.

Enfin, il a présenté les travaux d'évaluation réalisés par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et surtout par le conseil national d'évaluation (CNE) et par le haut conseil d'évaluation de l'école (HCEE), en précisant que l'avis publié en 2002 par le HCEE sur l'évaluation des enseignements à l'université soulignait toutefois les réticences, sinon le refus, des universités en matière d'évaluation.

M. Claude Belot s'est déclaré frappé par le fait que l'université française évoluait très peu, aussi bien en matière d'organisation pédagogique qu'en matière d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il a notamment relevé que les travaux des étudiants étaient systématiquement rendus sous forme dactylographiée dans certaines universités étrangères, alors que cela était trop rarement le cas en France. Il a dénoncé les modalités de gouvernance et de prise de décision des universités, ainsi que leur insuffisante maîtrise des procédures de recrutement. Enfin, il a fait part de la lassitude des collectivités locales à cet égard comme au regard du fonctionnement du ministère, et il a appelé à une clarification des relations entre les collectivités locales actionnaires et les établissements d'enseignement supérieur, notamment les universités nouvelles.

En réponse, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, a confirmé le retard des universités françaises en matière d'équipement, de formation et d'usage des nouvelles technologies de l'information et de la communication, tant vis-à-vis des universités étrangères que vis-à-vis des

lycées. Il a également confirmé que la gouvernance des universités devait être améliorée, en soulignant que l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) avait mis en évidence les difficultés de fonctionnement de certains conseils d'administration, comme le fait que ces conseils d'administration n'étaient pas toujours le lieu de débats sur le budget des établissements. A cet égard, il s'est toutefois félicité de l'annonce, par le ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, d'une réforme du quorum requis pour l'adoption des délibérations statutaires tendant à porter ce quorum à deux tiers des membres présents au lieu de deux tiers des membres en exercice.

Il a ensuite souligné l'inadaptation de la répartition des moyens au détriment des universités nouvelles, alors même que celles-ci exerçaient un rôle extrêmement important en matière d'aménagement du territoire comme d'égalité d'accès à l'enseignement supérieur.

Enfin, il a estimé que le débat sur les relations entre les collectivités locales et les établissements d'enseignement supérieur était extrêmement difficile, dès lors que la loi de 1984 relative à l'enseignement supérieur était politiquement très sensible, que les universités étaient sourcilieuses quant à leur autonomie scientifique et culturelle, que les personnels étaient attachés à leur statut national, que les principes d'égalité et de gratuité conduisaient à l'uniformité des droits d'inscription et à l'absence de sélection, enfin que l'État veillait de manière stricte au caractère national des diplômes et au maintien de ses prérogatives en matière de schéma des formations universitaires.

M. Paul Loridant a enfin souligné la lenteur du processus décisionnel dans les universités françaises.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat **l'adoption** des crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : II -- Enseignement supérieur.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de la deuxième délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2003 les crédits du **titre IV** ont été majorés à titre non reconductible de **1.091.500 euros** sur le chapitre 43-11 « *Enseignements supérieurs. Encouragements divers* », dont 1.000.000 euros pour l'article 10 « *Etablissements d'enseignement supérieur privé* » et 91.500 euros sur l'article 30 « *Encouragements divers* »