

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

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 2004, 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 Tréguët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195

Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A titre liminaire, votre rapporteur spécial **remercie la direction des affaires financières** du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche pour ses efforts de **sincérité budgétaire**, caractérisés notamment par l'ajustement à un niveau plus réaliste des chapitres traditionnellement surdotés, et plus généralement, pour ses efforts **d'amélioration de l'information budgétaire** transmise au Parlement.

Votre rapporteur spécial se **félicite** aussi du **dialogue constructif** engagé avec la direction des affaires financières du ministère sur la **formulation des objectifs et des indicateurs** associés au budget de l'enseignement supérieur. En effet, **le projet de loi de finances pour 2004 a largement tenu compte des observations formulées l'an passé par votre commission des finances, en particulier en proposant enfin des objectifs et des indicateurs de qualité du service et d'efficacité de la gestion, et en introduisant des objectifs et des indicateurs spécifiquement suggérés par votre commission des finances, comme le délai de paiement des bourses.**

En revanche, votre rapporteur spécial **déplore** que près de la moitié des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission préparées par la direction de l'enseignement supérieur n'aient pas été transmises dans le délai de rigueur prescrit par l'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et que ces réponses, au ton parfois désinvolte, reproduisent trop souvent celles transmises l'an passé, de sorte qu'une dizaine au moins d'entre elles sont incohérentes ou n'apportent pas les renseignements demandés. Cette situation, qui trouve peut-être son origine dans la réorganisation en cours de l'administration centrale, constitue une dégradation sensible par rapport à l'an dernier, et ne doit plus se reproduire.

Cela étant, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004 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, la création de 2.000 bourses de mobilité supplémentaires ou l'augmentation sensible des crédits alloués aux établissements d'enseignement supérieur privé dans le cadre de la politique contractuelle.

Votre rapporteur spécial se **félicite** plus particulièrement de la poursuite 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, et constate avec satisfaction que les ambitions qu'il avait formulées en 1998 dans un rapport d'information sur les bibliothèques universitaires¹ sont pour les principales d'entre elles en voie de réalisation, les horaires d'ouverture se rapprochant ainsi de l'objectif fixé de 60 heures hebdomadaires.

Même si les retards accumulés semblent désormais irrattrapables, votre rapporteur spécial se **réjouit** par ailleurs de l'accélération du désamiantage du campus de Jussieu et de la réalisation des projets inscrits dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006, à la suite notamment des mesures mises en œuvre par le ministère pour identifier et pour résorber les difficultés de gestion liées à la lourdeur des circuits de décision administratifs.

Cela étant, votre rapporteur s'interroge, comme l'an passé, sur les projets du ministère en matière de décentralisation.

En effet, malgré la progression significative depuis le début de la législature des aides indirectes aux étudiants, et le lancement d'un ambitieux programme d'accélération de la réhabilitation des résidences universitaires, le logement est sans doute aujourd'hui le principal défi auquel est confronté l'enseignement supérieur.

D'une part, le parc des résidences universitaires dites traditionnelles, construit pour l'essentiel dans les années 1960 selon des techniques légères, a atteint en matière de maintenance une période critique en raison du vieillissement des matériaux et des structures², et le coût de sa réhabilitation est estimé à plus d'un milliard d'euros.

¹ « Bibliothèques universitaires : le temps des mutations », rapport du Sénat n° 59, 1998-1999.

² L'IGAENR relevait ainsi dans son rapport général 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, et soulignait de manière plus générale les difficultés des CROUS, confrontés notamment à la multiplication et à la dissémination croissante des implantations universitaires et aux rigidités de sa gestion des personnels, avant de préconiser « d'associer les collectivités locales, sous des formes diverses, pas nécessairement financières, au développement et au redéploiement des œuvres universitaires » et de procéder à une remise à plat de tout le dispositif d'aide au logement des étudiants, caractérisé par de fortes injustices.

D'autre part, le parc existant est quantitativement insuffisant : il y a aujourd'hui autant de places que dans les années 1970 alors que le nombre d'étudiants a plus que doublé. Le ministère évalue les besoins à 50.000 logements supplémentaires sur dix ans, ce qui constitue une évaluation *a minima* puisque les CROUS ont recensé en 2002-2003 près de 383.000 demandes pour 149.000 places.

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes concluait ainsi : « *la pénurie de logements semble générale* ». Or cette pénurie affecte principalement les étudiants les plus modestes et les étudiants étrangers, notamment ceux qui sont accueillis dans le cadre du programme ERASMUS.

On peut ainsi se demander si les communes et les agglomérations sont en mesure de faire face au transfert du logement étudiant, d'autant plus que les besoins sont très inégalement répartis sur le territoire national.

Enfin, votre rapporteur spécial **regrette** qu'aucune suite n'ait été donnée à ce jour à deux mesures prometteuses annoncées à la rentrée 2002 : d'une part, la mise à disposition d'enseignants du secondaire pour assurer des formations générales en premier cycle universitaire, d'autre part, le développement par les universités de l'offre d'emplois adaptés (tuteurs, moniteurs de bibliothèques, etc.) à leurs étudiants afin de leur procurer des activités rémunérées conciliables avec leur réussite, de favoriser leur engagement dans la vie universitaire et d'améliorer l'encadrement des plus jeunes.

② Cela étant, votre rapporteur spécial se félicite de ce que le projet de loi de finances s'inscrive en rupture par rapport à la tendance des années précédentes, en accordant très nettement la priorité à l'enseignement supérieur au sein du budget de l'éducation nationale.

Lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003, M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a ainsi indiqué qu'il avait redéployé environ 100 millions d'euros de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur.

Et, de fait, le budget de l'enseignement supérieur devrait progresser de 2,9 % en 2004, contre environ 0,9 % pour le budget de l'enseignement scolaire (hors dépenses de pension et déduction faite des transferts de charges entre ministères liés notamment au remplacement de postes d'emplois jeunes financés aux quatre-cinquièmes par le ministère du travail par des postes d'assistants d'éducation).

Cela représente un **écart de 2 points en faveur de l'enseignement supérieur**, contre un écart de 0,2 point en faveur de l'enseignement scolaire en 2003³, comme en 2002.

Cette priorité, qui répond aux observations réitérées depuis plusieurs années par la commission des finances du Sénat, relève du « bon sens ».

On peut en effet rappeler que qu'entre 1975 et 2002, la dépense intérieure d'éducation a augmenté, à prix constants, de 86 % par élève de l'enseignement scolaire, mais de seulement 29 % par étudiant de l'enseignement supérieur. En l'an 2002 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 4 % à celle consentie pour un collégien. De même, la dépense en faveur d'un étudiant d'IUT était inférieure de 14 % à la dépense consentie pour un élève de lycée technologique⁴.

La France est ainsi, avec l'Islande et la Nouvelle-Zélande, 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 l'an 2000 contre 1,3 %⁵), tout en dépensant plus que la moyenne pour l'enseignement scolaire (4,3 % du PIB en 2000 contre 3,6 %⁶). Concrètement, la France dépensait en l'an 2000, selon l'OCDE, 27 % de plus que la moyenne en parité des pouvoirs d'achat pour un collégien, tout en dépensant environ 13 % de moins pour un étudiant⁷.

³ 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 d'ajustement des crédits demandés pour l'enseignement supérieur 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 était un peu plus dynamique que celle de l'enseignement scolaire en 2003 et l'évolution du différentiel entre les deux s'infléchissait même sensiblement, comme le montraient les évolutions respectives en 2003 du nombre de postes de l'enseignement supérieur (+1,2 %) et de l'enseignement scolaire (-0,9 %).

⁴ Source : l'Etat de l'école, octobre 2003.

⁵ Source : OCDE, Regards sur l'éducation, édition 2003. Parmi les 29 pays étudiés par l'OCDE, seuls la Pologne (0,8 %), La République slovaque (0,8 %), l'Islande (0,9 %), l'Italie (0,9 %), la République tchèque (0,9 %), la Grèce (0,9 %) la Nouvelle-Zélande (0,9 %), l'Allemagne (1,0 %), le Royaume-Uni (1,0 %), et la Turquie (1,0 %) dépensaient proportionnellement moins, la France se situant toutefois à égalité avec la Hongrie, Le Mexique, le Portugal et le Japon.

⁶ Source : OCDE, Regards sur l'éducation, édition 2003. Parmi les 29 pays étudiés par l'OCDE, seuls l'Australie, la Nouvelle-Zélande, l'Islande et la Suède dépendaient proportionnellement plus.

⁷ 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 (39.200 dollars en parité des pouvoirs d'achat en France en l'an 2000, contre 40.370 en moyenne dans les pays de l'OCDE et 52.960 dollars en Allemagne). 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

Ces constats font l'unanimité des observateurs. En réponse à une question de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général de la commission des finances, **M. Francis Mer**, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a ainsi exposé lors de son audition par votre commission des finances en date du 25 septembre 2003 qu'il aurait souhaité que le projet de loi de finances pour 2004 fût plus ambitieux en termes d'effort d'investissement intellectuel et il a notamment regretté que l'investissement en faveur des universités ne soit pas plus élevé, en soulignant que la dépense par étudiant était trois fois moins importante en France qu'aux Etats-Unis.

Ces constats ne sont d'ailleurs par sans **conséquences pratiques**. Par exemple, en l'an 2002, 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 18 étudiants, soit nettement moins que les lycées et même moins que les écoles primaires (1 ordinateur pour 15 élèves). Compte tenu des horaires d'ouverture des salles, cela ne représente en moyenne qu'environ 2 ½ 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. 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 (18,1 étudiants par enseignant en l'an 2001 selon les chiffres retenus par l'OCDE⁸, contre 16,5 en moyenne et 12,6 aux Pays-Bas, 12,3 en Allemagne ou 11,3 au Japon), 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 (12,3 élèves par enseignant, contre 15,1 au Japon, 15,2 en Allemagne ou 17,1 aux Pays-Bas).

Dans son avis d'octobre 2003 préparatoire au débat national sur l'école et intitulé « éléments de diagnostic sur le système scolaire français », le **Haut conseil de l'évaluation de l'école** (Hcéé) concluait ainsi :

« Il faut tout d'abord réaffirmer que malgré des efforts réels faits depuis plusieurs années, la dépense par étudiant est relativement faible en France, ceci parce que la dépense en direction des étudiants des universités reste insuffisante : le financement de l'enseignement supérieur français est un des plus médiocres parmi les pays développés comparables. Un étudiant à l'université (hors IUT) coûte à la Nation... les deux tiers de ce que coûte un élève préparant le BEP.

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).

⁸ Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, édition 2003.

On peut même estimer que notre pays consacre à ses étudiants de premier cycle universitaire à peu près la moitié de ce qu'il consacre à un collégien et le tiers, au plus, de ce qu'il consacre à un élève de classe préparatoire. Un tel déséquilibre est bien sûr choquant mais surtout révélateur de l'ambition que nous avons pour notre université ».

③ Au delà des constats précédents, **plusieurs évolutions soulèvent d'ailleurs crûment la question des moyens alloués à notre enseignement supérieur.**

On peut ainsi se réjouir de l'augmentation de moitié en cinq ans du nombre **d'étudiants étrangers**, mais il convient de se demander si cette évolution, qui « compense » numériquement la réduction du nombre d'étudiants français, est bien maîtrisée, c'est à dire si elle ne résulte pas parfois, comme l'estime l'IGAENR, d'une « *chasse à l'étudiant* » et si elle ne conduit pas à des déséquilibres dont la pénurie de logements en résidence universitaire est l'une des manifestations, et ce d'autant plus que cette ouverture internationale est extrêmement différenciée d'un établissement à l'autre.

De même, il convient de s'interroger sur les conséquences budgétaires du regain d'intérêt des étudiants pour les classes préparatoires, ainsi que du développement des licences professionnelles et des « masters », qui constituent les **filères les plus onéreuses**⁹.

En outre, le problème de l'entretien **du patrimoine universitaire** reste entier, comme l'a fort bien montré le rapport¹⁰ publié en mars 2003 par la mission d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat, présidée par notre collègue Jacques Valade et dont le rapporteur était Jean-Léonce Dupont.

En effet, parfois construit rapidement, parfois mal connu et mal géré, parfois surexploité, de plus en plus éparpillé¹¹, confronté à la diffusion de la violence urbaine et des dégradations gratuites, le patrimoine universitaire **vieillit mal** car il est **insuffisamment entretenu** : en 2003, les crédits disponibles pour la maintenance se sont élevés à 6,86 euros/ m2 de bâtiment, soit le tiers de ce que les professionnels estimeraient nécessaire.

⁹ Dans son rapport de septembre 2001 relatif au suivi des établissements d'enseignement supérieur, l'IGAENR s'inquiétait déjà 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.

¹⁰ « Voyage au bout... de l'immobilier universitaire », rapport du Sénat n° 213, 2002-2003.

¹¹ La mission d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat, observait par exemple que l'Université Louis Pasteur de Lyon gérait 80.000 m2 dispersés sur 80 sites.

Dans un rapport d'étape sur l'autonomie des universités de janvier 2003, l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) soulignait ainsi que les crédits d'investissement versés par l'Etat sous la forme de dotations de maintenance et de mise en sécurité correspondraient à un **amortissement des bâtiments sur 112 ans** et concluait que l'état des bâtiments universitaires constituait « *la préoccupation majeure pour l'avenir* » pour certains établissements, même si elle « *était aujourd'hui masquée par l'absence de comptabilité patrimoniale de l'Etat* ».

Ce diagnostic fut d'ailleurs confirmé par la Cour des Comptes dans son rapport particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, qui soulignait notamment le cas de la Sorbonne¹².

Compte tenu de la situation des finances de l'Etat, l'ensemble de ces besoins invitent à ouvrir une **réflexion sur une diversification des ressources de l'enseignement supérieur qui ne passe pas seulement par l'appel aux financements des collectivités territoriales**.

A l'instar du rapport présenté en janvier 2003 par M. Bernard Dufourg au nom de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (CCIP), on peut ainsi relever que les entreprises financent proportionnellement beaucoup plus l'enseignement scolaire, au travers de la taxe d'apprentissage, que l'enseignement supérieur. Les travaux récents cités par votre rapporteur spécial dans ses développements sur l'agrégat « *Action sociale* » suggèrent par ailleurs que la combinaison de nos régimes en matière d'aides aux étudiants et de droits d'inscription est socialement antiredistributive tout en conduisant à paupériser les universités.

Quoi qu'il en soit, **se pose aussi aujourd'hui de manière de plus en plus aiguë la question de la répartition des moyens**.

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial **regrette** ainsi que la progression soutenue des subventions de fonctionnement aux universités contribue toujours à différer la refonte de leurs critères de **répartition**, alors qu'elles devrait au contraire être mise à profit pour faciliter cette réforme, par exemple pour compenser les difficultés spécifiques des universités nouvelles¹³.

¹² Cf. l'encadré dans les développements de votre rapporteur spécial sur les crédits de maintenance.

¹³ 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 ».

En effet, le système mathématique SANREMO (acronyme de « système analytique de répartition des moyens ») est **obsolète**. Le CNESER estimait ainsi dès 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 avait d'ailleurs montré 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, 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, ont accru les effets pervers du dispositif.

En effet, l'IGAENR relevait 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 dotation 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* ».

Après en avoir de nouveau longuement exposé les défauts¹⁴, la Cour des Comptes appelait ainsi une fois encore en conclusion de son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif à « *reconsidérer le système SANREMO afin, à partir de critères mieux adaptés, de le faire servir à une répartition plus équitable des crédits de l'enseignement supérieur* ».

④ Comme l'a reconnu lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003 M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, **notre enseignement supérieur se trouve en matière d'organisation « dans la pire des situations possibles »**, puisqu'il est à mi-gué entre une gestion centralisée et l'autonomie des établissements.

¹⁴ Cf. l'encadré dans les développements de votre rapporteur spécial sur les subventions de fonctionnement aux universités.

D'un côté, les travaux successifs de la Cour des Comptes et de l'IGAENR ont largement mis en évidence les **carences de l'administration centrale** et des services des rectorats en matière de réflexion prospective, de gestion budgétaire, de gestion prévisionnelle des ressources humaines¹⁵, d'articulation entre la centrale et les recteurs¹⁶, de tutelle des agences, d'instruction des habilitations, de contrôle de légalité et de contrôle du budget des établissements.

Ainsi, après avoir souligné que « *la production législative et réglementaire* » était en matière d'enseignement supérieur « *lacunaire, inachevée, parfois irréaliste... [ou] ambiguë jusqu'à l'obscurité* ¹⁷ », l'IGAENR relevait en 2001¹⁸ que l'Etat 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. En matière budgétaire, la Cour des Comptes a de même constaté que le contrôle du recteur, censé théoriquement vérifier que le budget des établissements est sincère, qu'il est en équilibre et qu'il respecte l'affectation des moyens alloués par l'Etat ou par tout autre organisme ou collectivité public ou privé, était en pratique très limité : « *quand ils sont communiqués, les projets de budget font rarement l'objet d'observations ; quand ils ne le sont pas, les services du rectorat en font rarement la réclamation* »¹⁹. De fait, M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a confessé en réponse à une question de votre rapporteur spécial lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003 que, si l'administration centrale « avait des chiffres » sur la situation financière sur les universités, ceux-ci n'étaient pas fiables.

Au total, la Cour des Comptes concluait dans son rapport particulier d'avril 2003 :

« L'Etat dispose de pouvoirs importants en matière de gestion, mais surtout en matière de garantie de l'égalité des étudiants, ainsi que de la qualité des formations. Toutefois, l'usage qu'il fait de ces pouvoirs ne peut être considéré comme satisfaisant. »

¹⁵ 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.

¹⁶ 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, et 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.

¹⁷ 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 ».

¹⁸ Dans un rapport de juin 2001 sur le contrôle de légalité des établissements.

¹⁹ Cf. le rapport d'étape de l'IGAENR de janvier 2003 sur l'autonomie des universités.

L'opacité et les conséquences inflationnistes de la méthode de répartition des moyens condamnent le système actuel ; l'habilitation a conduit à la multiplication souvent injustifiée des formations [plus de 10.000 à ce jour], sans en garantir la qualité, contribuant à remettre en question le caractère national des diplômes dont elle devait pourtant être le garant. Si la contractualisation avec les établissements a constitué un incontestable progrès, ses effets restent marginaux et, au total, la maîtrise du développement d'un ensemble dont il a la responsabilité échappe en grande partie à l'Etat ».

De l'autre côté, comme le relevait notamment l'IGAENR dans son rapport général 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 sincérité²⁰ ; faute d'analyse des coûts, l'offre de formation n'est pas toujours rationnelle²¹.

En outre, selon l'IGAENR les règles relatives à la passation des marchés sont dans maints endroits « *sciemment transgressées* »²² et les établissements font preuve « *d'une grande ignorance ou indifférence en matière réglementaire, ... [de] légèreté en matière d'examens* »²³ 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. De même, notre collègue Yves Fréville avait souligné dans son rapport sur la politique de recrutement et de gestion des universitaires et des chercheurs²⁴ « *l'opacité des procédures de recrutement* » et le caractère « *inexistant ou inefficace des contrôles de l'activité* ».

²⁰ L'écart entre le budget primitif et les comptes financiers est ainsi souvent très élevé, ce qui atteste d'une sous-estimation des dépenses.

²¹ « 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 », 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 ».

²² Cf. le rapport de suivi du fonctionnement des établissements de juillet 2000.

²³ 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 anonymat des copies)

²⁴ « Des universitaires mieux évalués, des universités plus responsables », rapport du Sénat n° 54, 2001-2002.

Enfin, les modalités de calcul de la dotation globale de fonctionnement au prorata des m² de bâtiments « *incitent peu les universités à un examen critique de l'utilisation de leur patrimoine* »²⁵.

Au total, la Cour des Comptes concluait dans son rapport particulier d'avril 2003 :

« Face [à l'Etat], les universités apparaissent encore, dans de nombreux cas tout aussi faibles, notamment en raison des forces centrifuges qui s'y exercent... L'allocation et la gestion des moyens financiers ont encore trop rarement acquis la place centrale qu'ils devraient avoir dans la vie des établissements... Le suivi du potentiel enseignant, depuis la répartition des emplois jusqu'à l'exécution des services relève plus de décisions ponctuelles, voire individuelles, que d'arbitrages globaux, justifiés par la cohérence de l'offre de formation et l'utilisation rationnelle des moyens. La gestion universitaire se caractérise encore trop souvent par l'absence de maîtrise, sans même parler de contrôle, des fonctions essentielles de la vie d'un établissement ».

Dans un tel contexte, on ne peut guère s'étonner de la **dérive** de l'offre de formations ou du **bilan mitigé des réformes des premiers cycles** : « *ces réformes se sont succédé au fil des ans pour diversifier les modes de prise en charge des étudiants sans pour autant qu'elles aient démontré leur efficacité. Appliquées avec lenteur et mises en œuvre de façon incomplète, elles n'ont pas rencontré une réelle adhésion de la part des universitaires* »²⁶.

C'est pourquoi votre rapporteur spécial **regrette le report de l'examen du projet de loi de modernisation des universités** et s'inquiète de ce que ce projet ne subisse le destin retracé par l'IGAENR dans son rapport général pour 2002 pour de nombreux textes relatifs à l'enseignement supérieur : « *les consultations multiples qui [en] entourent la rédaction peuvent retarder outre mesure la sortie de textes urgents, les surcharger et les compliquer (avec pour conséquence l'inapplicabilité) et parfois même en faire dériver les intentions* ».

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 pourtant aujourd'hui les réformes de fond beaucoup plus aisées.

²⁵ Cf. le rapport d'étape de l'IGAENR de janvier 2003 sur l'autonomie des universités.

²⁶ Cf. le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif.

Mais 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, d'autant plus que l'évolution des effectifs tend à accroître la **concurrence** entre établissements et pose le problème du devenir de certaines antennes universitaires²⁷.

Il est donc urgent de « franchir le gué », c'est à dire, comme le préconise la Cour des Comptes²⁸, « d'aller au bout de la logique introduite par la loi de 1984 : que les universités exercent la plénitude de leurs pouvoirs en matière d'enseignement supérieur, sous réserve qu'elles en assument totalement la responsabilité et soient tenues de rendre compte de leurs résultats, qu'ils soient pédagogiques ou financiers. La maîtrise directe de leur personnel technique ou administratif ainsi que la gestion d'un budget global, incluant les dépenses de rémunération, permettraient aux universités de s'organiser comme elles le souhaitent, à partir de principes fixés par l'Etat », ce qui suppose notamment de « renforcer la fonction présidentielle » et de « consolider la fonction administrative et financière ».

Votre rapporteur spécial **soutient** donc les grandes orientations du projet de loi de modernisation des universités annoncé pour juin 2004, notamment la réforme de leur gouvernance, dont les modalités actuelles diluent les responsabilités et *« ne répondent pas aux exigences d'une gestion par projets telle que l'a initiée la politique contractuelle et qui suppose que soient définies des orientations et des priorités »*²⁹.

Votre rapporteur spécial **approuve** tout particulièrement la poursuite de la transformation de la structure des emplois non-enseignants des établissements inscrite dans le projet de loi de finances pour 2004, afin de favoriser l'amélioration de la gestion administrative et financière des établissements et de remédier à leur sous-encadrement, tout en relevant que l'ouverture des fonctions de direction des établissements à des gestionnaires issus du secteur privé est sans doute indispensable à moyen terme.

²⁷ 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.

²⁸ Cf. le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

²⁹ Cf. le rapport d'étape de l'IGAENR de janvier 2003 sur l'autonomie des universités.

De même, votre rapporteur spécial se **félicite** de la volonté du ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche de **réorganiser son administration centrale** afin d'en renforcer les capacités de pilotage et de redonner, au travers de la création d'une direction de l'évaluation et de la prospective³⁰, toute sa place à l'évaluation, dont le développement doit accompagner celui de l'autonomie des universités.

A cet égard, on peut d'ailleurs **regretter**, d'une part que la stratégie ministérielle de réforme de l'éducation nationale transmise au Premier ministre en octobre 2003 ne prévoit pas explicitement le renforcement du **contrôle de légalité**³¹; d'autre part, que le ministère n'ait ni approfondi, ni même renouvelé, les premiers travaux réalisés en l'an 2001 sur les **taux de réussite du DEUG** dans les différents établissements corrigés du profil des étudiants et de la répartition disciplinaire, de sorte que les seuls résultats récents disponibles sur les performances relatives des universités sont ceux collectés et diffusés par deux magazines³², et ce, alors même que le ministère estime en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial que ces résultats lui ont été utiles dans le cadre de la procédure contractuelle.

Comme le relevait la Cour des Comptes, les **étudiants doivent pourtant « pouvoir choisir en connaissance de cause les formations et les établissements, ce qui nécessite que les résultats en soient connus et diffusés »**³³.

❶ **Quoi qu'il en soit, l'enseignement supérieur est aujourd'hui confronté à deux nouveaux défis qui constituent autant de leviers de changement.**

En premier lieu, **l'impulsion nouvelle donnée à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur** et de la recherche au travers notamment de la parution en avril 2002 des textes relatifs au **système dit LMD** (licence – master – doctorat) et de la diffusion du système européen d'unités capitalisables et transférables **-système ECTS-** « *bousculent l'organisation traditionnelle* »³⁴ de notre enseignement supérieur.

³⁰ Ce qui répond aussi aux conclusions de l'avis de notre collègue 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 ».

³¹ L'IGAENR concluait pourtant en 2001 que l'élargissement de l'autonomie des établissements devrait s'accompagner « d'un véritable contrôle de légalité à partir de textes plus clairs ».

³² Vie Universitaire et Le Nouvel Observateur.

³³ Cf. le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif.

³⁴ Cf. id.

En effet, le LMD repose sur un cadre réglementaire dans lequel l'Etat ne fixe plus nationalement le contenu des diplômes, mais en certifie la qualité. Il en résulte, selon l'IGAENR³⁵, un certain « *désarroi* » des universités, d'autant plus que, comme le relève la Cour des Comptes³⁶, cette réforme « *laisse subsister de nombreuses ambiguïtés* », notamment quant à l'avenir du DEUG et quant à son calendrier de mise en œuvre.

La Cour des Comptes estime ainsi que « *les premières victimes pourraient bien être certains petits sites universitaires construits à partir de délocalisations de formations de niveau DEUG, qui cumulent tous les handicaps et sont particulièrement fragilisés... : faible capacité d'attrait des étudiants et des enseignants ; difficulté d'adaptation à l'allongement du premier cycle universitaire et dévalorisation de fait du DEUG* ».

En revanche, « *les formations courtes, les universités prestigieuses et la plupart des grandes écoles, [et] d'une façon générale les établissements qui s'identifient à un projet, ont jusqu'à présent tiré leur épingle du jeu* ».

En effet, la mise en place du LMD et des ECTS suppose³⁷ la mise en œuvre de **projets** d'établissement cohérents ; le **décloisonnement des cursus** au travers d'un travail interdisciplinaire obligeant les instances universitaires à une réflexion approfondie sur la place des composantes ; la constitution **d'équipes enseignantes** susceptibles de mettre en œuvre des méthodes et des supports pédagogiques adaptés à la diversité des publics, *via* notamment une meilleure connaissance de leurs attentes ; l'amélioration des procédures **d'information** et **d'orientation** ; ainsi que le resserrement des liens avec les collectivités locales, les professionnels et, sans doute, l'enseignement secondaire³⁸, toutes ces évolutions constituant des défis, mais aussi des **vecteurs d'innovation** et de changement.

Parallèlement, la **loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances** constitue elle aussi un formidable **levier de changement en conduisant à la globalisation des moyens des universités, voie dans laquelle la France est d'ailleurs l'un des derniers pays européens à s'engager.**

³⁵ Cf. le rapport d'étape de l'IGAENR de janvier 2003 sur l'autonomie des universités.

³⁶ Cf. le rapport particulier de la Cour des Comptes d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif.

³⁷ Cf. notamment le rapport d'étape de l'IGAENR de janvier 2003 sur l'autonomie des universités.

³⁸ 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 ».

Dès lors qu'elle s'accompagne d'une nomenclature favorisant une meilleure connaissance et une plus grande transparence des coûts des différentes filières et des différents niveaux de formation, ainsi que de la mise en œuvre effective des dispositions prévues par la loi organique en matière d'objectifs et d'indicateurs, ce qui suppose une **refonte des systèmes d'information** de l'administration centrale comme des établissements eux-mêmes (en particulier pour mieux appréhender les parcours des étudiants), la globalisation des moyens, qui requiert d'ailleurs les dispositions législatives précitées visant à moderniser la gouvernance et gestion des universités, constitue en effet sans aucun doute l'outil approprié pour endiguer la dérive quantitative et favoriser l'amélioration qualitative des formations.

Cette globalisation pourrait aussi catalyser la **redéfinition des tâches des enseignants-chercheurs**, dont chacun reconnaît les difficultés, mais aussi la nécessité en raison de l'ampleur des dérives et des dysfonctionnements actuels, longuement exposés dans le rapport³⁹ de la Cour des Comptes sur la fonction publique de l'État de 2001, ainsi que l'urgence, parce que, comme le soulignait le rapport de la commission animée par M. Eric Espéret⁴⁰, 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).

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

A cette date, 56 % des réponses seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial, qui ne disposait encore que de 80 % des réponses à la date du 20 octobre 2003.

³⁹ « La fonction publique de l'Etat », tome 2, rapport particulier de la Cour des Comptes, avril 2001.

⁴⁰ « Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français », septembre 2001.

Première partie :

PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE

A. LE PÉRIMÈTRE DE LA SECTION BUDGÉTAIRE « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »

Les crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2004 s'élèvent à **9,086 milliards d'euros**, contre 8,827 milliards d'euros en l'an 2002, soit une **augmentation de 2,93 %**⁴¹ (contre + 1,05 % en 2003 et + 2,22 % en 2002).

Le champ du budget de l'enseignement supérieur

« Le ministère chargé de l'enseignement supérieur exerce sa tutelle sur 186 établissements d'enseignement supérieur ayant statut d'établissements publics et tous dotés de l'autonomie comptable et financière.

Sur ces 186 établissements, 118 sont des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) relevant de la loi du 26 janvier 1984. Il s'agit soit d'universités, au nombre de 82, soit des instituts nationaux polytechniques (3), soit d'écoles extérieures aux universités (INSA, écoles centrales et universités technologiques), soit encore de grands établissements (Collège de France, Ecoles normales supérieures, Conservatoire national des arts et métiers, Ecole centrale de Paris, etc.), ces deux dernières catégories regroupant une trentaine d'établissements.

La tutelle du ministère s'étend également sur 68 établissements publics administratifs (EPA) : écoles nationales supérieures d'ingénieurs, instituts d'études politiques de province, IUFM, etc. Ces établissements sont très variés et relèvent de régimes juridiques différents. Ils peuvent être soit complètement autonomes, soit rattachés, pour leur gestion, à un EPSCP.

Par ailleurs, le ministère apporte un soutien financier à l'enseignement supérieur privé : instituts catholiques, écoles d'ingénieurs ou de commerce. Enfin relèvent du budget de l'enseignement supérieur un certain nombre d'établissements tels que l'institut national de la recherche pédagogique, le muséum national d'histoire naturelle, ou encore le centre national et les 28 centres régionaux des œuvres universitaires scolaires, dont la mission est de favoriser et d'améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

⁴¹ L'évolution à structure constante est quasiment identique. En effet, le solde des mesures de transfert est, pour la seconde année consécutive, très modeste (- 0,55 million d'euros, dont - 0,37 million d'euros pour le transfert net de 14 emplois vers la section budgétaire « Jeunesse et Enseignement scolaire », et - 0,18 million d'euros pour transfert de 3 emplois au profit du Secrétariat général du Premier ministre pour l'agence de développement de l'administration électronique, le solde des sept autres mesures de transferts étant globalement neutre.

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 scolaire⁴².

En outre, le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2004 montre que les budgets de **treize autres ministères** participent au financement de l'enseignement supérieur, **pour un total de 1,736 milliard d'euros de crédits de paiement en 2004**, dont 0,365 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) ; 0,306 milliard d'euros pour le ministère de la santé et de la solidarité (notamment pour les formations aux métiers de la santé) ; 0,278 milliard d'euros pour le ministère de la culture et de la communication (notamment pour les écoles d'architectes) et 0,175 milliard d'euros pour le ministère de la défense (notamment pour les écoles d'officiers), 0,132 milliard d'euros pour le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (notamment pour les écoles des mines et des télécommunications) et 0,122 milliard d'euros pour le ministère de l'équipement, des transports et du logement (notamment pour les écoles nationales des ponts et chaussées, des travaux publics de l'Etat, de l'aviation civile et de la marine marchande), ces chiffres, quoique révisés à la hausse depuis l'an passé, constituant toujours des estimations *a minima*⁴³.

Enfin, les **collectivités locales**, et plus particulièrement les régions, contribuent de manière croissante au financement de l'enseignement supérieur, à hauteur, en 2001⁴⁴ de 754 millions d'euros pour les régions, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ; de 155 millions d'euros pour les départements et de 139 millions d'euros pour les communes.

⁴² Pour un coût budgétaire estimé au minimum à 1,8 milliard d'euros en 2004 par le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) annexé au projet de loi de finances pour 2004.

⁴³ De même, le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2004 recense plus de 59.000 emplois (dont 10.000 emplois sur crédits) pour l'enseignement supérieur en sus des 137.000 emplois de la section budgétaire « Enseignement supérieur », dont 39.655 emplois dans l'enseignement scolaire, 6.784 emplois au ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et 3.250 emplois au ministère de la défense (y compris pour les classes préparatoires aux grandes écoles).

⁴⁴ Selon le compte provisoire de l'éducation supérieure pour 2001.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE

A structure constante, le projet de loi de finances pour 2004 se caractérise par une **nette inflexion à la hausse** de la progression des crédits demandés pour l'enseignement supérieur, après cinq années de décélération.

Évolution du budget de l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

LFI	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ⁴⁵	PLF 2004 ⁴⁶
Montant total	6,14	6,43	6,79	7,17	7,39	7,79	8,00	8,54	8,74	8,83	9,09
Augmentation en %	+ 1,9	+ 4,8	+ 8,3	+ 5,5	+ 3,1	+ 5,5	+ 2,6	+ 6,8 ⁴⁷	+ 2,2	+ 1,05	+ 2,93
Augmentation à structure constante en %	+ 5,7	+ 4,9	+ 7,0	+ 4,5	+ 3,2	+ 5,7	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,2	+ 1,05	+ 2,93
Augmentation à structure constante et en volume ⁴⁸ en %	+ 4,0	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,6	+ 0,9	+ 0,4	- 0,9	+ 1,2
Part en % du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale	13,8	13,9	14,0	14,5	14,5	14,6	14,5	14,4	14,2	14,1	14,1

Sources : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, Cour des Comptes, Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004

⁴⁵ Le montant des crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans la loi de finances initiale pour 2003 ne tenait pas compte de la mesure de revalorisation du point de la fonction publique de 0,7 % à partir de décembre 2002 annoncée au printemps 2002 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 part. 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, cette seule mesure de revalorisation prévue devrait ainsi accroître les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur en 2003 d'environ 0,4 point supplémentaire. On peut d'ailleurs observer que les crédits évaluatifs destinés aux rémunérations et aux charges sociales ont été de même 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

⁴⁶ Sous l'hypothèse d'une absence de revalorisation du point de la fonction publique en 2004.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

Comme l'illustre le tableau ci-après, **cette inflexion résulte principalement du redressement des crédits de paiement demandés pour les investissements**, après deux années caractérisées par l'apurement des reports :

**Évolution annuelle depuis 1994 du budget de l'enseignement supérieur
par type de crédits**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	PLF 2004
Personnels	3.530	3.702	3.909	4.107	4.286	4.477	4.616	5.022	5.223	5.309	5.389
Fonctionnement	758	778	849	889	984	992	1.013	1.040	1.128	1.179	1.228
Aide sociale	1.044	1.115	1.207	1.246	1.254	1.357	1.466	1.565	1.580	1.585	1.606
Recherche universitaire	14	16	16	16	15	27	34	39	39	39	41
Examens et concours et enseignement supérieur privé	36	40	41	43	40	46	46	43	43	45	49
Total dépenses ordinaires (DO)	5.382	5.651	6.021	6.302	6.580	6.900	7.175	7.708	8.013	8.157	8.313
Investissement enseignement supérieur (CP ⁴⁹)	352	383	362	461	472	562	519	513	338	307	407
Investissement recherche universitaire (CP)	261	261	267	278	296	301	305	325	385	363	366
Total dépenses en capital (CP)	613	644	629	739	768	863	825	838	723	670	773
TOTAL	5.995	6.295	6.651	7.040	7.349	7.763	7.999	8.546	8.736	8.827	9.086

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Ce tableau met par ailleurs en évidence :

- le repli sur longue période des dépenses **d'investissement**, puisque la part des dépenses en capital dans le budget de l'enseignement supérieur a baissé progressivement de 13,6 % en 1992, à 10,2 % en 1994, puis à 8,5 % en 2004 ;

- la stabilité au cours de la décennie sous revue de la part des dépenses **d'action sociale**, qui, après s'être élevée de 15 % en 1990 à 17,4 % en 1994 puis à 18,3 % en 2001, s'est repliée à 17,6 % en 2004 ;

- la progression de la part des dépenses de fonctionnement (de 12,6 % en 1994 à 13,5 % en 2004).

⁴⁹ *Crédits de paiement.*

C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉTUDIANTS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE

La progression du budget de l'enseignement supérieur doit 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 supérieur⁵⁰

(en milliers)

Année universitaire	1992-1993	1994-1995 ⁵¹	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur ⁵²	1.389	1.557	1.594	1.578	1.551	1.530	1.526	1.532	1.514	1.546	1.565
dont IUT	85	99	103	109	113	115	117	119	118	116	115
dont IUFM	59	83	86	86	83	82	82	80	84	89	91
Nombre total d'étudiants	1.964	2.134	2.169	2.156	2.132	2.119	2.128	2.151	2.164	2.209	2.248

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche (estimations pour l'année universitaire 2002-2003 et prévisions pour 2003-2004)

Comme l'an passé, force est toutefois de constater que 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 être interprétés avec précaution.**

On peut ainsi observer que ces chiffres diffèrent cette année encore, pour le passé, de ceux transmis les années précédentes. S'agissant par exemple des effectifs des IUFM, les données transmises cette année concordent à l'unité près avec celles transmises l'an passé pour les années 1997-1998 et 2000-2001, mais divergent pour les années 1998-1999 et 1999-2000 : selon les réponses transmises l'an passé, les étudiants des IUFM étaient 81.602 en 1998-1999, tandis qu'ils n'étaient plus que 80.689 dans les réponses transmises cette année. De manière similaire, les réponses au questionnaire budgétaire de votre commission pour 2004 ajoutent, par rapport aux réponses de l'an passé, exactement 1 étudiant pour les années universitaires 1995-1996 et 1997-1998 et 6 étudiants pour l'année universitaire 2000-2001 (sur 1,3 million) !

⁵⁰ 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.

⁵¹ Changement de source statistique et de périmètre à partir de 1994-1995.

⁵² Hors territoires d'Outre-mer.

En outre, les données transmises à votre commission et reprises dans le dossier de presse de rentrée diffèrent de 0,4 % pour les effectifs des IUT de celles publiées concomitamment dans la revue du ministère « *Repères et références statistiques pour 2003* » (RERS).

Il s'agit là d'un phénomène récurrent⁵³ d'autant plus exaspérant que le ministère s'enorgueillit par ailleurs de son système statistique : plutôt de multiplier des données fausses et incohérentes, ne conviendrait-il pas de s'attacher à publier des données restreintes, mais fiables ?

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial s'interroge aussi sur la qualité des prévisions et des estimations d'effectifs étudiants.

En effet, le ministère de l'éducation nationale prévoyait à la rentrée 2001 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). A la rentrée 2002, le ministère estimait que ces effectifs s'étaient au contraire repliés de plus de 2 % entre ces deux dates (- 1,2 % à la rentrée 2001 et - 1 % environ à la rentrée 2002). Aujourd'hui, le ministère indique que ces effectifs se sont finalement accrus de 0,9 % entre ces deux mêmes dates, soit un écart de trois points d'une année sur l'autre.

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.

Au regard de ces difficultés, votre rapporteur spécial ne trouve pas admissible que le ministère se soit contenté de répondre à sa question demandant une note détaillée sur la fiabilité rétrospective de ses prévisions à deux ans et de ses projections à cinq ans et à dix ans des effectifs d'étudiants « *qu'aucune étude générale sur la fiabilité des prévisions et des projections n'est réalisée* ».

⁵³ En 2001, votre rapporteur spécial s'était déjà étonné de l'incapacité du ministère à dénombrer rétrospectivement le nombre de boursiers de manière fiable. En 2002, votre rapporteur spécial avait également observé que les données transmises divergeaient de celles reportées dans le bleu budgétaire, différaient également de celles transmises en 2001 et différaient d'une en réponse à une autre, sans que les changements de méthodologie ou de périmètre afférents n'aient été explicités.

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

PLF	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Évolution du budget à structure et à prix ⁵⁴ constants (en %)	+ 4,0	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,6	+ 0,9	+ 0,4	- 0,9	+ 1,2
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur à la rentrée précédente (en milliers)	1.507	1.557	1.594	1.578	1.550	1.530	1.526	1.532	1.514	1.546	1.565
Évolution des effectifs (en %)	+ 8,5	+ 3,3	+ 2,4	- 1,0	- 1,7	- 1,3	- 0,3	+ 0,4	- 1,2	+ 2,1	+ 1,2
Évolution du ratio budget à prix constants / effectifs d'étudiants (en %)	- 4,5	- 0,1	+ 3,1	+ 4,2	+ 4,1	+ 6,6	+ 1,9	+ 0,5	+ 1,6	- 3,0	0,0

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, calculs de votre rapporteur spécial

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 3,4 % 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 ;**

⁵⁴ Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

- enfin, la **période 2000-2004** se caractérise, malgré l'inflexion prévue en 2004, par le ralentissement du budget de l'enseignement supérieur à structure et prix constants (+ 0,6 % par an en moyenne), cependant que les effectifs étudiants dépendants du budget de l'enseignement supérieur repartent à la hausse (+ 0,5 % par an en moyenne). **Rapporté au nombre d'étudiants concernés, le budget de l'enseignement supérieur est donc de nouveau quasiment stable à prix constants (+ 0,2 % par an).**

D. LA FORTE PROGRESSION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

Comme l'expose la note d'information du ministère n° 03-55 d'octobre 2003, le rebond du nombre d'étudiants à la rentrée 2002, qui touche tous les niveaux d'enseignement, *« n'est pas dû à l'arrivée d'un plus grand nombre de nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur... contrairement à l'augmentation observée jusqu'au milieu des années 1990 »,* mais à *« l'amélioration de l'offre de formation, avec notamment l'augmentation des places aux concours de santé et en IUFM »,* ainsi qu'à une *« conjoncture économique difficile [, qui] incite également plus à poursuivre des études qu'à entrer dans la vie active »...* **« le principal moteur de cette croissance [étant toutefois] le meilleur accueil des étrangers dans le supérieur, où ils sont chaque année plus nombreux depuis 1998 ».**

De manière plus générale, on peut d'ailleurs souligner que le ressaut des effectifs d'étudiants dans les universités depuis la rentrée 1998 s'explique entièrement par la **l'augmentation de moitié en cinq ans du nombre d'étudiants étrangers** (cf. le tableau ci-dessous) : 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 **180.000 lors de l'année universitaire 2002-2003** (soit 12,7 % des étudiants), ce qui tend à masquer la baisse des effectifs d'étudiants français dans les établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur : - 3 % entre les années universitaires 1998-1999 et 2002-2003.

Les étudiants étrangers à l'université : évolution 1985-2002

Année	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003
Effectifs (en milliers)	132	136	130	122	129	142	159	180
Variation annuelle (en %)		+3,5	-4,4	0,0	+ 6,0	+ 9,4	+ 12,6	+ 13,1
Proportion (en %)	13,6	11,5	8,8	8,6	9,1	9,9	11,4	12,7

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Cette augmentation de moitié en cinq ans du nombre d'étudiants étrangers atteste-t-elle d'une **attractivité retrouvée** de notre enseignement supérieur ?

M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a estimé lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003 que l'attractivité de notre enseignement supérieur était encore trop faible, puisque la France n'accueillait en 2001 que 9 % de l'effectif total des étudiants étrangers, contre 28 % pour les Etats-Unis, 14 % pour le Royaume-Uni, 12 % pour l'Allemagne et 7 % pour l'Australie.

Cependant, l'OCDE, qui établit ces statistiques, nuance la performance de l'Allemagne⁵⁵ en indiquant que « *le nombre réels d'étudiants non résidents ne représente que les deux-tiers de tous les étudiants étrangers inscrits dans les établissements tertiaires. Ce phénomène s'explique par la proportion importante de « résidents étrangers », principalement constituée d'enfants de travailleurs immigrés. Dans le cadre de cet indicateur, ces personnes sont considérées comme « étrangères », même si elles ont grandi en Allemagne et qu'elles y résident en permanence.... [en fait] une surestimation des effectifs d'étudiants étrangers n'est pas à exclure dans les pays qui appliquent une politique plutôt stricte en matière de naturalisation* ».

Il convient en outre de **relativiser la performance des Etats-Unis**. En effet, si l'on rapporte le nombre d'étudiants étrangers au nombre total d'étudiants, la France disposait en 2001, avec 7,3 % d'étudiants étrangers⁵⁶, de « parts de marché relatives » bien plus élevées que la moyenne des pays de l'OCDE (5,3 %) et, notamment que les Etats-Unis (3,5 %), l'Italie (1,6 %) ou le Japon (1,6 %), même si elle était en retrait par rapport à la Suisse (17 %), au Royaume-Uni (10,9 %), à la Belgique (10,6 %) et à l'Allemagne (9,6 %).

Au total, la France semble donc quantitativement bien positionnée en matière d'accueil des étudiants étrangers.

Ce constat peut sembler paradoxal au regard des conditions matérielles d'accueil consenties aux étudiants étrangers en France : l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) relevait ainsi dans son rapport de mars 2003 relatif aux étudiants étrangers en France « *l'absence de politique d'accueil* » en dépit d'initiatives locales, la désorientation des étudiants étrangers devant la complexité de notre enseignement supérieur, les difficultés d'acculturation au système de notation et la pénurie de logements adaptés. Au total l'OVE estimait que « *les étudiants étrangers, surtout ceux qui viennent de pays en développement, se trouvent face à une université qui est très peu préoccupée par leurs demandes et leurs problèmes* ».

Origine géographique détaillée des étudiants étrangers à l'université

⁵⁵ Cf. *Regards sur l'Education*, 2003, page 303.

⁵⁶ Ce taux est différent de celui cité précédemment, qui ne concernait que les universités et non pas l'ensemble de l'enseignement supérieur.

en 2002-2003 et en 1998-1999 en France

France métropolitaine + DOM	Total 1998-1999	% par nationalité	Total 2002-2003	% par nationalité
Europe	37 342	30,6	44 875	24,9
- Union européenne	26 769	21,9	26 968	14,9
dont :				
Allemagne	5 174	4,2	5 888	3,3
Italie	3 661	3,0	4 094	2,3
Espagne	3 423	2,8	3 529	2,0
Grande-Bretagne	3 207	2,6	2 585	1,4
Belgique	1 834	1,5	2 259	1,3
Grèce	2 663	2,2	2 168	1,2
Portugal	2 542	2,1	2 035	1,1
Luxembourg	1 163	1,0	1 640	0,9
- hors Union européenne	10 573	8,7	17 907	9,9
dont :				
Roumanie	1 972	1,6	3 466	1,9
Pologne	1 708	1,4	2 871	1,6
Bulgarie	1 366	1,1	2 599	1,4
Russie	1 269	1,0	2 284	1,3
Asie	16 256	13,3	29 058	16,1
dont :				
Chine	1 392	1,1	8 773	4,9
Liban	2 457	2,0	3 871	2,1
Viet Nam	1 149	0,9	2 214	1,2
Turquie	1 720	1,4	1 975	1,1
Syrie	1 235	1,0	1 904	1,1
Corée du Sud	1 511	1,2	1 884	1,0
Japon	1 459	1,2	1 715	1,0
Afrique	59 319	48,6	93 585	51,9
dont :				
Maroc	16 030	13,1	28 563	15,8
Algérie	13 427	11,0	17 064	9,5
Tunisie	5 078	4,2	8 253	4,6
Sénégal	3 548	2,9	7 324	4,1
Cameroun	3 254	2,7	4 030	2,2
Côte d'Ivoire	2 023	1,7	3 537	2,0
Madagascar	2 212	1,8	3 255	1,8
Congo	2 188	1,8	2 820	1,6
Gabon	1 614	1,7	2 452	1,4
Bénin	nd		1 868	1,0
Maurice	1 069	0,9	1 778	1,0
Amériques	8 870	7,3	12 493	6,9
dont :				
États-Unis d'Amérique (USA)	2 405	2,0	2 610	1,4
Colombie			1 577	0,9
Brésil	1 261	1,0	1 550	0,9
Océanie	129	0,1	259	0,1
Apatrides ou non déclarés	210	0,2	148	0,1
Toutes nationalités	122 126	100,0	180 418	100,0
Proportion d'étrangers	8,6		12,7	

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Ce paradoxe connaît en fait **deux explications**.

Tout d'abord, comme l'atteste le tableau précédent, l'augmentation du nombre total d'étudiants étrangers accueillis en France ne s'est pas accompagnée d'une réorientation des pays d'origine au profit des pays industrialisés et des pays émergents (à l'exception notable de la Chine).

L'origine des étudiants accueillis en France diffère ainsi sensiblement de celle des étudiants accueillis aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni (cf. ci-dessous).

**Origine géographique des étudiants accueillis en France et aux Etats-Unis en 2001
(en % du total des étudiants du pays)**

	France	Royaume-Uni	Etats-Unis
Afrique	3,71	0,88	0,22
Asie	0,98	3,60	2,16
Europe	2,04	5,29	0,51
Amérique du Nord	0,26	0,90	0,36
Océanie	0,01	0,09	0,03
Amérique du Sud	0,21	0,14	0,21
Total	7,25	10,92	3,50

Source : OCDE, 2003

A certains égards, la « clientèle » d'étudiants étrangers accueillis en France, comme d'ailleurs en Belgique, demeure ainsi largement une **clientèle captive** pour des raisons linguistiques, historiques ou liées au flux passés d'immigration (les travaux de l'observatoire de la vie étudiante soulignant que les étudiants issus des pays en développement privilégiaient, pour des raisons matérielles évidentes, les pays et les villes où résidaient déjà des membres de leur famille).

Or l'IGAENR a souligné dans son rapport général pour 2002 que les universités se livraient à de véritables « *chasses à l'étudiant* », se traduisant, accessoirement « *par une augmentation du taux de certains étudiants étrangers, qui ne disposent pas des ressources nécessaires pour étudier en France* ».

Plus précisément, l'IGAENR relevait dans un rapport de l'an 2000 relatif à une université francilienne « *l'augmentation spectaculaire des dérogations aux procédures d'inscription* » au profit d'étudiants étrangers parmi lesquels « *on peut penser, de nombreux illettrés en français* ». En fait, cette université « *draine un certain nombre d'étrangers qui n'ont ni les capacités, ni parfois même l'intention de poursuivre des études supérieures mais qui recherchent une couverture sociale pendant trois ans ou la bienveillance des autorités de police lorsqu'ils arrivent sans visa de long séjour pour études* ».

Au total, on peut se demander dans quelle mesure l'afflux d'étudiants étrangers s'inscrit bien dans une logique de rayonnement de notre enseignement supérieur et si ses incidences budgétaires sont convenablement appréciées, ce qui revient à poser la question du coût et de la rémunération 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 et met en évidence l'évolution particulièrement heurtée des dépenses en capital.

Récapitulatif des crédits du budget de l'enseignement supérieur.

(en milliards d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	PLF 2004
Titre III (Moyens des services)	5,385	5,601	5,770	6,373	6,665	6,815 ⁵⁷	6,948
Évolution	+5,3 %	+4,0 %	+6,0 %	+10,4 % ⁵⁸	+4,6 %	+2,3 %	+2,0 %
dont rémunérations des personnels en activité	4,026	4,210	4,346	4,407	4,561	4,629	4,701
Évolution	+4,1 %	+4,6 %	+3,2 %	+1,4 %	+3,5 %	+1,5 %	+1,6 %
Titre IV (Interventions)	1,226	1,329	1,405	1,336	1,347	1,343	1,365
Évolution	+0,4 %	+8,4 %	+5,7 %	-4,9 % ⁵⁹	+0,8 %	-0,4 % ⁶⁰	+1,6 %
Total Dépenses ordinaires	6,611	6,930	7,175	7,708	8,013	8,157	8,313
Évolution	+4,4 %	+4,8 %	+3,5 %	+7,4 %	+4,0 %	+1,8 %	+1,9 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,776	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670	0,773
Evolution	-6,9 %	+11,3%	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %	+15,3 %
Total (DO + CP)	7,387	7,793	7,999	8,545	8,736	8,827	9,086
Évolution	+3,1 %	+5,5 %	+2,6 %	+6,8 %	+2,2 %	+1,05%	+2,9 %

⁵⁷ 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 ».

⁵⁸ 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.

⁵⁹ Cette baisse résulte de l'opération de transfert interne ci-dessus.

⁶⁰ 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 **8,313 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2004, en hausse de 1,9 % par rapport à l'an 2003, contre + 1,5 % en 2002 et + 4,4 % par an en moyenne à structure constante sur la législature 1997-2002.

1. Les moyens des services (titre III)

Les moyens des services représentent 83,6 % des dépenses ordinaires. Ils s'établissent dans le projet de budget pour 2004 à **6,948 milliards d'euros**, en progression de 2,0 % par rapport au budget 2003.

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

- les **rémunérations**, pensions et cotisations sociales des personnels, à hauteur de 5,389 milliards d'euros en 2003, en hausse de 1,6 % (soit + 80 millions d'euros) ;

- les **subventions de fonctionnement** aux établissements supérieur et de recherche, à hauteur de 1,261 milliard d'euros en 2004, en hausse de 4,3 % sur un an, après + 5,3 % en 2003 (mais 2,5 % à structure constante⁶¹) et + 5,2 % par an en moyenne sur la période 1997-2002) ;

- le fonctionnement du réseau des **oeuvres universitaires** (centre national et centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires, CNOUS et CROUS), à hauteur de 285 millions d'euros en 2004, en hausse de 1,5 %, après + 4,7 % en 2003 et + 1,3 % par an en moyenne sur la période 1997-2002.

2. Les 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 **15,0 %** du budget du département ministériel.

⁶¹ *Compte 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 1,6 % en 2004, après + 0,3 % en 2003 à structure constante, + 1,2 % en 2002, contre + 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.

B. LES 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 **773 millions d'euros de crédits de paiement**, en hausse de 15,3 %, après des baisses de 7,4 % en 2003 et de 13,7 % en 2001.

On peut rappeler que ces baisses trouvaient leur origine dans les difficultés du ministère à maîtriser la gestion de ses crédits d'investissement (cf. l'encadré ci-dessous).

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 universitaire⁶².

Ces dysfonctionnements se sont toutefois répétés et aggravés en 2001. Ainsi, 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 de ces chapitres atteignant de ce fait 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.

Le ministère de l'éducation nationale a alors reconnu les responsabilités de l'administration, à partir d'une étude de la direction de la programmation et du développement sur la gestion des crédits de construction, qui mettait notamment en évidence des **difficultés de gestion liées à la lourdeur et à la complexité des circuits financiers** (cf. l'encadré ci-après).

Les difficultés de gestion des crédits d'investissement 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 ;

- 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) ;

⁶² Le ministère indiquait ainsi : « les principaux facteurs de retard dans la consommation des crédits de paiement semblent tenir : à la reprise économique qui a induit une moindre disponibilité des entreprises ; 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 ».

- 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 ;

- 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 ».

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

A partir de ce constat, le ministère a pu engager **deux séries d'actions correctrices** :

- d'un côté, le ministère a progressivement mis en œuvre diverses mesures (cf. l'encadré ci-après) visant à **accélérer la réalisation physique des projets**, en particulier la réduction des délais de préparation de la programmation des crédits de construction, les enveloppes de crédits pour 2002 ayant pu être notifiées aux préfets dès le mois de décembre 2001, ce qui a permis aux conférences administratives régionales (CAR) de se prononcer sur la répartition des moyens dès le début de l'année 2002, et les enveloppes de crédits pour 2003 ayant pu être de même notifiées dès la mi-janvier 2003 ;

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 la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

- de l'autre, le ministère a procédé à **l'ajustement des crédits disponibles aux crédits réellement consommés**, d'une part, en réduisant fortement en 2002, puis en 2003, les crédits demandés en lois de finances initiale pour les chapitres sous-consommés (les chapitres 56-10 et 66-73 relatifs respectivement aux investissements réalisés par l'Etat et aux subventions d'investissement à la construction et à l'équipement universitaire) ; d'autre part, en réduisant en cours d'exécution les crédits disponibles : la loi de finances rectificative pour 2002 a ainsi procédé à l'annulation de 56,56 millions d'euros sur le chapitre 66-73 ; de même, le décret d'annulation du 14 mars 2003 a procédé à l'annulation de 25 millions d'euros sur le chapitre 56-10 (après que 12,2 millions d'euros de crédits supplémentaires aient été ouverts sur le chapitre par la LFR pour 2002, ce qui laisse interrogatif), et de 12,98 millions d'euros sur le chapitre 66-73.

Ces actions ont porté leurs premiers fruits en 2002 :

- d'un côté, la consommation effective des crédits de paiement du titre V a fortement progressé en 2002, ce qui suggère une accélération des projets sous maîtrise d'ouvrage Etat ;

Evolution des crédits de paiement effectivement consommés

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002
Titre V (chapitre 56-10)	122,2	97,8	100,4	78,9	123,8
Titre VI (dont chapitre 66-73)	653,7 152,2	693,0 141,8	731,3 143,2	712,4 141,4	661,1 102,0
Total	775,9	790,8	831,7	801,3	784,9

- de l'autre, **les taux de consommation** (paiements/crédits disponibles) se sont redressés en 2002, de sorte que le budget exécuté s'est rapproché du budget voté.

Evolution du taux de consommation des crédits de paiement

	1998	1999	2000	2001	2002
Titre V (chapitre 56-10)	56,74 %	39,89 %	42,77 %	31,16 %	43,16 %
Titre VI (dont chapitre 66-73)	95,97 % 89,19 %	90,21 % 68,24 %	86,08 % 56,81 %	80,57 % 50,61 %	84,28 % 57,33 %
Total	86,55 %	78,04 %	76,70 %	69,56 %	73,26 %

L'avancement des projets d'investissement demeure toutefois contraint par le manque de capacités d'expertise de l'administration centrale, des services déconcentrés et surtout des établissements (cf. l'encadré ci-après).

Le manque de capacités d'expertise du ministère en matière de projets immobiliers

« Le choix d'inscrire l'essentiel de la programmation d'U3M dans le cadre rigide des CPER a le plus souvent conduit, pour des raisons d'affichage, à retenir et à sélectionner des opérations insuffisamment définies sur le plan scientifique et pédagogique, incomplètement étudiées sur le plan technique et mal calibrées sous l'aspect financier. Un grand nombre d'opérations se trouvent ainsi bloquées dès leur démarrage en raison notamment de difficultés foncières : terrain non disponible, statut juridique de la propriété mal analysé, coût d'acquisition sous-évalué, etc.

Reposant sur un dossier d'expertise préparé par l'établissement puis validé par les services constructeurs des rectorats, la procédure d'agrément définie par le ministère n'apparaît pas de nature à corriger efficacement ces dysfonctionnements. En effet, les services académiques ne possèdent pas toujours les moyens humains nécessaires et les qualifications requises pour procéder à ces expertises et exercer la maîtrise d'ouvrage. Quant à l'administration centrale, elle est démunie de compétences techniques, lesquelles font également défaut aux établissements, en règle générale peu dotés en personnels ingénieurs et architectes. Cette situation conduit les services ministériels à agréer, souvent de façon formelle, des dossiers de faible qualité et sur lesquels toutes les réserves préalables (identification des différents partenaires financiers, questions foncières, etc.) n'ont pas encore été levées.

L'ensemble de ces difficultés explique en grande partie le démarrage souvent tardif du plan U3M et de manière plus générale, la longueur des délais, de l'ordre de quatre à cinq ans, voire plus, nécessaires pour faire aboutir les opérations d'investissement ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

C. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LE TAUX D'ENCADREMENT

1. L'évolution 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-après⁶³.

Ce tableau montre que le présent projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004 prévoit **d'augmenter le nombre total de supports budgétaires de 271**, pour le porter à **154.965 en 2004** (soit une hausse de 0,18 %, contre + 3,15 % par an en moyenne entre 1990 et 2003).

Outre le solde des mesures de transfert (soit – 17 emplois) cette augmentation, qui concerne exclusivement les personnels non enseignants, résulterait des mesures suivantes :

- la création de 250 emplois de personnels non enseignants pour permettre la titularisation de non titulaires dans le cadre du **plan de résorption de l'emploi précaire** ;

- la création de 117 emplois de personnels **personnels non enseignants**, pour la plupart de catégorie A, dont 17 pour les bibliothèques, 8 pour l'Institut national d'histoire de l'art et 6 pour l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) ;

⁶³ Ce tableau ne retrace pas, pour 1994, 575 emplois en surnombre (325 enseignants chercheurs, 200 P.R.A.G., 50 P.A.S.T.) ; ni de 1995 à 2000, compris 525 emplois en surnombre (325 enseignants chercheurs, 200 P.R.A.G.), ni pour 2003, les 31 emplois de l'EPCJ.

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

Chapitres 31-05 et 31-11

Catégories d'emplois	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
I - Emplois de non enseignants chapitre 31-05														
- A.T.O.S.	15.871	18.391	18.210	17.869	17.722	18.795	18.948	19.215	18.611	17.509	16.863	15.826	16.140	16.120
- I.T.A.	22.750	23.186	24.376	24.830	25.387	26.045	26.891	27.559	28.837	30.524	31.977	33.703	33.632	33.630
- Bibliothèques	2.826	2.933	3.186	3.235	3.247	3.509	3.714	4.068	4.222	4.307	4.467	4.644	4.745	4.762
- Divers	270	258	207	202	191								22	22
Total 31-05	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	54.534
II - Emplois d'enseignants chapitre 31-11														
Personnels titulaires :														
- personnels de direction	36	36	36	36	36	36	36	36	37	37	37	40	41	41
- professeurs	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	15.296
- maîtres de conférence	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	34.295
- assistants	2.240	2.159	2.058	1.984	1.912	1.912	1.862	1.812	1.598	1.573	1592	1.350	948	638
- personnels des corps spécifiques	589	479	825	821	833	841	776	764	777	770	772	769	771	769
- personnels des corps d'astronomie	323	326	328	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330	330
- personnels hospitalo-universitaires	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	6.083
- professeurs agrégés	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	8.711
- professeurs certifiés	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	4.139
- professeurs d'éducation physique et sportive	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	1.192
- autres enseignants du second degré et divers	1.459	2.049	1.909	1.802	1.682	1.489	1.302	1.270	1.166	1.043	1006	956	952	932
- élèves [1]	2.868	2.888	2.914	2.914	2.954	2.954	3.008	168						
Personnels contractuels :	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	4.169
Total 31-11 :	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	76.595

[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	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
III - Emplois sur le chapitre 31-96														
Chapitre 31-96. 10 :														
- Elèves des ENS								2.840	2.864	2.898	2.917	2.917	2.926	2.926
- Elèves de l'école nationale des chartes									168	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	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	1.437
- Attachés temporaires et de recherche - ATER [3]									1.500	1.900	2.137	2.398	2.398	2.398
- Moniteurs [4]										5.260	5.725	6.439	7.439	7.439
- Personnels enseignants contractuels [5]										1.218	1.218	1.218	1.218	1.218
Total 31-96 :	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	15.654
IV - Emplois sur le chapitre 36-11														
- Enseignements supérieurs	997	996	1.014	1.290	1.333	1.329	1.316	1.275	1.405	1.453	1.489	1.487	1.494	1.499
- Emplois gagés sur ressources propres :														
Formation continue	990	990	1.040	1.040	1.040	1.040	1.037	1.029	1.029	1.029	1.029	1.029	1.029	1.029
Autres [6]	99	199	299	299	299	299	299	299	299	285	285	1.780	2.519	2.768
Total 36-11	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	5.296
V - Emplois sur le chapitre 36-14														
- Oeuvres Universitaires [7]	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	2.886
TOTAL GENERAL	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	154.965
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	271
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%	0,18 %

(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.

- la **transformation**, à coût budgétaire constant, de 300 emplois budgétaires de personnels non enseignants de catégorie C en 204 emplois de catégorie A et 21 emplois de catégorie B (soit un solde de -75 emplois).

Cette mesure de requalification poursuit l'effort entrepris en 2003 consistant à transformer, à coût budgétaire constant, 1.000 emplois budgétaires de personnels non enseignants de catégorie C en 625 emplois de catégorie A et 75 emplois de catégorie B et constitue **une réponse aux observations de la Cour des Comptes sur le sous-encadrement des établissements**.

Le sous-encadrement des établissements

« Les universités contrôlées par les juridictions financières déclarent pâtir d'une excessive proportion d'agents d'exécution, d'un déficit en personnels de catégorie B et d'une insuffisance persistante en cadres de catégorie A. Les statistiques nationales éclairent ce jugement. En 2000, sur un effectif total de 20 339 agents ATOS affectés en université, les personnels de catégorie A ne représentaient que 14,3 % des effectifs, ceux appartenant à la catégorie B 22,2 % et la catégorie C 63,3 %. Le pyramidage actuel des postes constitue à l'évidence un handicap pour mener à bien la modernisation de la gestion. Il limite, de plus, les possibilités de déconcentrer les actes de gestion du ministère ou des services rectoraux vers les établissements.

Face à cette situation, certains responsables d'université souhaitent que les départs en retraite ou les promotions d'agents soient l'occasion d'une requalification progressive des postes. Encore faut-il que cette politique s'appuie sur des outils de gestion prévisionnelle des effectifs. De tels outils n'ont pas encore été développés dans les universités ; les contrats quadriennaux passés avec le ministère ignorent généralement la question du recrutement et, a fortiori, celle de la gestion prévisionnelle des personnels administratifs.

Cette orientation envisagée par de grandes universités n'est pas partagée par des établissements de taille plus réduite qui préfèrent gérer le sous-encadrement par le biais de la formation. Dans ces conditions, la formation devient un enjeu majeur, même si elle demeure encore insuffisamment développée. Toutes les universités ne sont pas encore dotées d'une structure administrative en charge de la formation du personnel. Dans des établissements de petite taille, un seul agent à temps partiel est souvent employé à cette tâche. Selon certaines statistiques, dont la fiabilité devrait au demeurant être renforcée, chaque agent ne bénéficierait en moyenne que d'une journée et demie par an de formation. Cette durée se situe bien en deçà des préconisations de l'accord-cadre sur la formation continue dans la fonction publique de l'Etat ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

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 déjà : « *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, ...)* ».

La Cour des Comptes a ensuite réitéré et précisé ses observations dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif (cf. l'encadré ci-après).

L'utilisation des emplois d'enseignants d'après la Cour des Comptes

« Le ministère ne maîtrise pas l'utilisation des emplois dans les établissements. Chaque établissement est en effet libre d'utiliser comme il l'entend sa dotation en emplois et en crédits. Ainsi l'ouverture d'un emploi de titulaire ne signifie aucunement que le recrutement sera effectif. Le recrutement sur les postes déclarés vacants n'aboutit en effet pas toujours, pour des raisons diverses dont les établissements sont totalement maîtres. Bien qu'en légère régression ces dernières années, le nombre de postes ouverts mais non pourvus est important : 15,8 % en 2001. Les résultats sont très divers selon les corps et surtout selon les disciplines : 6,8 % seulement de postes non pourvus pour les maîtres de conférence, 21 % environ pour les professeurs des disciplines littéraires et scientifiques, mais 53 % pour les professeurs des disciplines juridiques et économiques.

Choix délibéré ou conséquence de l'absence de candidats, les établissements utilisent une partie des emplois non pourvus pour rémunérer des ATER (alors que ceux-ci sont désormais rémunérés sur crédits à partir d'un chapitre particulier) et des enseignants invités. D'autres emplois servent de gage pour des heures supplémentaires. Restent en outre chaque année environ 500 emplois (569 en 2001) non utilisés. Le ministère explique ce solde par la lenteur des procédures de recrutement au niveau local. Cependant, malgré les rappels de l'administration centrale, certains postes sont délibérément laissés vacants et ne sont pas déclarés comme tels par les établissements. Il s'agit soit de permettre le retour sur son emploi d'un enseignant détaché ou placé en mobilité, soit de bloquer un poste en attendant que son titulaire « pressenti » remplisse les conditions de candidature. Chaque établissement, chaque discipline recourt en outre à des enseignants vacataires rémunérés sur heures complémentaires, dans des proportions très variables.

Les établissements, mais aussi les disciplines, ont ainsi des effectifs d'enseignants composés de manière très diverse. Ainsi, au sein des sciences juridiques et économiques, les sciences de gestion connaissent la proportion d'enseignants du second degré la plus élevée : ils représentent près de la moitié des titulaires ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

Or cette situation perdure et tend même à s'aggraver.

En effet, selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, et qui sont issues du contrôle national des emplois (cf. l'encadré ci-après), en janvier 2003 :

- le **taux de consommation des emplois de personnels IATOS** était de **98,6 %** (contre 98,5 % en janvier 2002) dont 8,70 % par des **non-titulaires** (dont le nombre s'est accru de plus de 20 % entre 2001 et 2002 et encore de 0,6 % entre 2002 et 2003 pour atteindre 4.652 en janvier 2003), **780 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 ;

Le contrôle national des emplois

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 formule une réponse quasi-identique à celle de l'an passé : « en premier lieu, il convient de noter, comme le relève également la Cour des comptes, que *d'indéniables 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 IATOS par rapport aux objectifs fixés (formation initiale, formation continue, recherche,...) et aux résultats attendus* ».

- le **taux de consommation des emplois d'enseignants** inscrits au budget (chapitre 31-11), était de **98,4 %**, le **nombre d'emplois vacants s'établissant à 1.255** (contre 721 en janvier 2002). En outre, parmi les emplois « consommés », 2.250 emplois étaient utilisés pour « asseoir » le recrutement d'attachés temporaires et de recherche (ATER) en sus de ceux prévus au chapitre 31-96 ; 523 emplois étaient utilisés pour asseoir le recrutement d'enseignants invités (enseignants étrangers) dont le nombre a progressé d'un quart depuis 1998 ; enfin, 803 emplois étaient utilisés pour « gager » des heures complémentaires (le nombre d'heures complémentaires sur emplois vacants de titulaires, en diminution depuis l'année universitaire 1998-1999, où elles s'élevaient à 886 équivalent-temps plein, repartant ainsi à la hausse par rapport au niveau de 756 emplois atteint en 2002).

Au total, près de 5.000 emplois d'enseignants n'étaient donc pas pourvus selon leur destination budgétaire en janvier 2003.

Le ministère annonce toutefois des mesures pour remédier aux constats précédents, puisqu'il **s'est engagé, en réponse aux questions de votre rapporteur spécial, à interdire à partir de la rentrée 2004 le paiement de cours complémentaires sur des emplois vacants de titulaires enseignants du chapitre 31-11, afin de permettre le recrutement de jeunes enseignants sur les emplois ainsi libérés.**

2. L'évolution des taux d'encadrement

Sous les réserves précédentes relatives à la consommation des emplois et à la fiabilité des statistiques d'étudiants, qui ne pourraient toutefois modifier le diagnostic d'ensemble que de manière marginale, le tableau ci-après détaille l'évolution des taux d'encadrement de l'enseignement supérieur.

Ce tableau montre que les quinze dernières années auront été caractérisées par des **fluctuations** de grande amplitude des **taux d'encadrement**.

En effet, **entre 1987 et 1995**, la progression du nombre des étudiants des établissements dépendant du budget de l'enseignement supérieur fut plus rapide que celle des emplois budgétaires du département ministériel, conduisant à une forte **dégradation des taux d'encadrement**, notamment en personnel administratif et technique.

En revanche, les emplois budgétaires du département ministériel ont poursuivi leur progression **entre 1995 et 2001** (+ 14,3 %), alors que les effectifs étudiants pourraient se sont repliés de 4,3 % entre les rentrées 1995 et 2001, ce qui s'est traduit par une **nette amélioration** des taux d'encadrement.

Inversement, la progression des emplois se ralentirait sur la période **2001-2004** (+ 0,6 % au total), alors que les effectifs étudiants s'infléchiraient à la hausse (+ 3,5 %), conduisant à nouveau à une **dégradation** des taux d'encadrement.

Au total, le taux d'encadrement en enseignants chercheurs (ratio emplois d'enseignants-chercheurs/étudiants) se sera ainsi dégradé de 19,25 en 1987 à 22,67 en 1995, avant de redescendre à 18,82 à la rentrée 2001, puis de remonter à 19,13 à la rentrée 2004.

Evolution des taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur

	1989 1990	1995 1996	1997 1998	1998 1999	1999 2000	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004 (1)	2004 2005 (1)
Universités	1 028 501	1 358 323	1 305 203	1 282 288	1 273 206	1 276 892	1 254 255	1 274 548	1 291 000	1 297 000
I.U.T.	69 927	103 092	112 857	114 587	117 407	119 246	118 060	115 465	114 900	114 400
Filières univ. d'ingénieurs	16 358	24 186	25 979	27 520	29 378	30 795	31 699	34 920	35 800	36 600
Autres formations d'ingénieurs	15 040	19 650	20 239	21 022	20 962	21 742	22 697	20 985	21 200	21 400
I.U.F.M.		86 068	83 134	80 869	82 184	80 373	84 009	89 062	91 300	93 600
Total étudiants	1 129 826	1 591 319	1 547 412	1 526 286	1 523 137	1 529 048	1 510 720	1 534 980	1 554 200	1 563 000
accroissement	77 713	37 189	-27 703	-21 126	-3 149	5 911	-18 328	24 620	19 220	8 800
% accroissement	7,4%	2,4%	-1,8%	-1,4%	-0,2%	0,4%	-1,2%	1,6 %	1,3 %	0,6 %
Enseignants chercheurs+ + associés (y-c. à temps partiel) + ATER+ enseignants contractuels	43 340	51 260	53 311	55 218	55 230	58 656	59 688	60 836	61 621	61 899
Ens. du second degré	5 583	12 193	14 025	15 167	15 135	14 964	14 853	14 901	14 983	15 015
Assistants	1 324	1 549	5 473	5 345	5 326	1 573	1 592	1 350	948	638
Personnels contractuels	3 987	5 207	1 407	1 407	2 912	4 585	4 118	4 157	4 169	4 169
Total enseignants (2)	54 234	70 209	74 216	77 137	78 603	79 778	80 251	81 244	81 721	81 721
Encadrement Etudiants/Enseignants	20,83	22,67	20,85	19,79	19,38	19,17	18,82	18,89	19,02	19,13
Nombre d'I.A.T.O.S. (3)	40 515	47 037	50 043	51 332	52 160	52 830	53 797	54 663	55 029	55 079
Encadrement Etudiants/IATOS	27,89	33,83	30,92	29,73	29,20	28,94	28,08	28,08	28,24	28,38

[1] : Prévisions pour 2003-2004 et 2004-2005.

[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 la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

On peut toutefois observer que le taux d'encadrement en enseignants chercheurs atteint aujourd'hui un niveau inférieur aux niveaux atteints au **début des années 1980** (c'est à dire d'avant l'accélération du nombre des étudiants).

Cependant, ce taux d'encadrement demeure relativement faible par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, comme le montre le tableau ci-après :

**Nombre d'étudiants par enseignant
en équivalent temps plein en 2001**

Suède	9,3
Japon	11,3
Allemagne	12,3
Pays-Bas	12,6
Espagne	13,4
Etats Unis	13,7
Moyenne OCDE	16,5
Royaume Uni	17,6
Belgique	18,1
France	18,1⁶⁴
Italie	22,4

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation - édition 2003*

III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT

A. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES AGRÉGATS, AINSI QUE SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS QUI LEURS SONT ASSOCIÉS

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.

⁶⁴ Les chiffres retenus par l'OCDE diffèrent légèrement des chiffres nationaux.

Votre rapporteur spécial s'attachera dans cette partie à présenter les crédits de ces agrégats, qui, comme on le verra, préfigurent peut-être les programmes prévus à partir de 2006 par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, en s'attachant plus particulièrement à **commenter les objectifs et les indicateurs** qui leur sont aujourd'hui associés, en sachant que ceux-ci présentent un caractère transitoire, mais afin de contribuer aux réflexions sur le choix définitif, courant 2004, des objectifs et des indicateurs qui seront associés aux futurs programmes⁶⁵.

Le **ton** des développements qui suivent sera volontiers **critique**. Ces critiques se veulent constructives. Elles constituent d'ailleurs sans doute un **aiguillon nécessaire** : à l'instar de l'IGAENR estimant dans son rapport général pour 2002⁶⁶ que la culture et les pratiques de l'éducation nationale « *ne la prédisposent pas à entrer spontanément dans les raisonnements induits par la nouvelle loi* », la Cour des Comptes concluait ainsi dans son rapport public particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif que « *l'absence d'objectifs précis, des incertitudes constantes pour évaluer objectivement les résultats, une culture pédagogique trop souvent oublieuse des considérations financières ne faciliteront pas, à l'évidence, la mise en œuvre de ces dispositions au sein du ministère de l'éducation nationale* ».

Votre rapporteur spécial constate d'ailleurs que les critiques adressées par la commission des finances du Sénat sont entendues et que la qualité de la documentation budgétaire s'améliore, tout en étant encore loin d'être satisfaisante.

A titre liminaire, on peut ainsi observer que les objectifs assignés au budget de l'enseignement supérieur sont pour la première fois déclinés selon les trois axes proposés par la direction du budget « *l'efficacité socio-économique* » (quel est le bénéfice final de l'action de l'Etat ?), « *la qualité du service rendu aux usagers* » et « *l'amélioration de la gestion* » (progresse-t-on vers l'optimisation des moyens employés ?).

Cela répond à l'observation formulée l'an passé par votre rapporteur spécial qui, constatant que l'enseignement supérieur ne se voyait assigné aucun objectif relatif à « *l'amélioration de l'efficacité de la gestion* », estimait qu'il s'agissait là d'une omission déplorable, dont on pouvait se demander si elle n'était pas symbolique.

⁶⁵ L'article 7 de la loi organique du 1^{er} août 2001 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) auxquels « *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* ».

⁶⁶ Page 57.

De même, votre rapporteur relève avec satisfaction l'introduction d'objectifs ou d'indicateurs qu'il avait spécifiquement suggérés, comme le délai d'octroi et de paiement des bourses sur critères sociaux et, plus généralement, une attention plus grande portée aux usagers de l'enseignement supérieur, au travers notamment de la mise en place d'indicateurs de satisfaction vis-à-vis des restaurants universitaires.

Cela étant, les objectifs et les indicateurs retenus dans le projet de loi de finances pour 2004 appellent les observations suivantes :

- le nombre des objectifs a considérablement augmenté, passant de 10 dans le PLF pour 2002 à 11 dans le PLF pour 2003 puis à 16 dans le PLF pour 2004. Pour autant on ne trouve pas trace 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. **De même, on cherche en vain des objectifs d'amélioration du pilotage d'ensemble de l'enseignement supérieur par l'administration centrale, des objectifs et des indicateurs d'efficience de la gestion des universités, des objectifs relatifs à l'entretien du patrimoine universitaire, des objectifs d'amélioration de la gestion des ressources humaines par les établissements, des objectifs clairs relatifs à l'accueil des étudiants étrangers, enfin des objectifs relatifs à la recherche universitaire (au delà de la production de thèses).**

Au total, on peut se demander si les objectifs retenus répondent bien au défi de la qualité auquel est aujourd'hui confronté l'enseignement supérieur, comme l'illustre l'encadré ci-après.

Les dérives de l'offre d'enseignement selon la Cour des Comptes et la réponse du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes concluait :

« L'offre de formation se fonde en premier lieu sur les maquettes pédagogiques, définies par arrêté ministériel et qui prévoient, pour chaque diplôme national, le volume minimum des enseignements à assurer (ou maquette « plancher »). C'est à partir de cette référence que sont élaborés les projets de formation, qui sont ensuite transmis, pour habilitation, à l'administration centrale.

Au sein des universités, les procédures qui conduisent à définir et à proposer une offre d'enseignement font apparaître de nombreuses lacunes. Elles confirment l'autonomie presque complète des échelons intermédiaires (section disciplinaire, filière, département, UFR), et montrent l'insuffisante maîtrise, par les établissements, d'une fonction pourtant essentielle. Dans ce domaine, les enquêtes de la Cour ont montré que les demandes formulées par ces derniers (généralement au niveau des composantes) prospéraient sans obstacle majeur et conduisaient souvent à une inflation non maîtrisée des charges d'enseignement.

Faute d'une réflexion globale sur la stratégie et le projet de formation, ces demandes se fondent le plus souvent sur des initiatives individuelles, inspirées par la volonté d'attirer ou de retenir les publics étudiants ou de conforter certains champs de recherche. L'absence d'étude préalable sur les coûts induits par les maquettes proposées est générale et ce paramètre n'intervient à aucun moment dans les discussions internes aux établissements ou avec l'administration centrale.

Il apparaît tout d'abord que les maquettes transmises à l'habilitation ne respectent pas toujours les textes officiels (ni en termes de volume horaire, ni en termes de répartition des enseignements) et qu'elles sont, en outre, systématiquement supérieures aux maquettes plancher, telles qu'elles figurent dans les arrêtés concernant chaque diplôme. Dans certains cas, les dépassements correspondent à un quasi-doublement des heures d'enseignement. Les maquettes « habilitées », comme on l'a déjà indiqué, évoluent ensuite de façon spontanée et souvent incontrôlée, notamment par l'addition de nouvelles options, sans pour autant que les instances délibérantes de l'établissement ou son président en aient toujours connaissance.

Enfin, entre la maquette habilitée et la maquette réellement mise en œuvre, c'est-à-dire les formations effectivement dispensées au niveau des composantes, des décalages fréquents apparaissent, qui tiennent aux modalités concrètes d'enseignement. Il n'existe en effet aucune norme de référence pour la taille des groupes et des amphithéâtres, qu'il s'agisse des cours magistraux, des travaux dirigés ou des travaux pratiques et chaque département ou UFR peut avoir, dans ce domaine, des traditions ou des pratiques très différentes. Confrontés à cette disparité, il arrive que les organes centraux des universités tentent de définir des règles communes, mais ces tentatives sont généralement perçues comme contraires à l'autonomie disciplinaire et à la nécessaire prise en compte des spécificités locales. L'existence de modules ou d'enseignements optionnels, regroupant de faibles effectifs d'étudiants, ou encore le dédoublement de certains cours peuvent ainsi conduire à alourdir, dans des proportions souvent importantes, la charge d'enseignement. Les services centraux, qui, pour chiffrer et calibrer les besoins en moyens d'enseignement, ne disposent souvent que des données issues des maquettes habilitées, se trouvent alors confrontés, de la part des composantes, à des demandes en moyens supplémentaires qu'ils ne maîtrisent pas toujours.

*En l'absence de règles précises qui viendraient encadrer le volume et le contenu des enseignements, l'offre de formation proposée aux étudiants présente finalement une grande hétérogénéité, que ce soit sur le plan de la pédagogie ou sur celui de la consommation des moyens. Pour un même diplôme, les taux d'encadrement (volume d'heures d'enseignement rapporté aux effectifs) peuvent présenter des écarts tout à fait significatifs. Ainsi, dans deux universités parisiennes voisines, les taux d'encadrement pour la licence de lettres modernes varient dans un rapport de un à quatre, avec respectivement 3,3 heures par étudiant dans l'une et 12,6 dans l'autre. **Une telle disparité, si elle démontre une relative indifférence des établissements au coût des enseignements, traduit avant tout une grande inégalité entre les étudiants dans la préparation de diplômes nationaux sensés pourtant sanctionner et valider un même niveau de connaissance** ».*

Dans le cadre de son questionnaire budgétaire, votre rapporteur spécial a demandé au ministère de répondre à ces observations. Cette réponse est reproduite ci-après :

« Dans son rapport public particulier consacré à la « gestion du système éducatif », la Cour des Comptes observe que les demandes d'habilitation de diplôme émanent le plus souvent des diverses composantes de l'université. Cette remarque est exacte en ce qui concerne les débuts de campagne.

Cependant ce n'est pas l'ensemble de ces demandes qui remonte à l'administration centrale mais seulement celles qui ont été retenues par les conseils des établissements, conseil d'administration (CA) et conseil des études et de la vie universitaire (CEVU). Aucun dossier n'est expertisé au niveau national s'il n'est pas revêtu du visa de chacun de ces deux conseils.

Par ailleurs, la Cour des Comptes déplore que les demandes d'habilitation ne s'inscrivent pas dans une réflexion globale sur le projet de formation des établissements. Ce reproche est désormais injustifié. En effet depuis plusieurs années un effort important a été entrepris pour avancer le calendrier de la négociation contractuelle de sorte qu'il soit harmonisé avec la procédure d'habilitation des formations, et que celle-ci soit bien le reflet du projet pédagogique inscrit dans le contrat d'établissement. Ainsi, la démarche contractuelle permet véritablement à l'Etat d'avoir une vision globale de l'offre de formation d'un établissement.

L'organisation de l'offre de formation des établissements dans les trois niveaux Licence- Master- Doctorat (LMD) renforce encore cette approche globale, ce que la Cour reconnaît d'ailleurs. Il ne s'agit en effet plus d'empiler les unes à côté des autres des formations sans grande lisibilité mais bien de construire une architecture globale de l'offre qui soit non seulement interne à l'établissement mais entre également dans une logique de politique de site.

Enfin, les universités se caractérisent par leur grande diversité. Le caractère national d'un diplôme lui est conféré par l'évaluation nationale quelles que soient les modalités d'organisation de la formation proprement dite. En tout état de cause, la mise en place du système européen de l'enseignement supérieur va accentuer encore l'autonomie pédagogique des établissements, que la Cour des Comptes n'a d'ailleurs jamais remis en cause. En effet les universités sont invitées à offrir aux étudiants des parcours diversifiés permettant une orientation progressive au cours du cursus. Les diplômés désormais habilités dans le cadre du LMD ne reposent plus sur des maquettes nationales. Ils doivent par contre se fixer un certain nombre d'objectifs et se situer dans un contexte régional, national voire international et doivent également avoir un effectif d'étudiants suffisant pour garder une bonne lisibilité. L'ensemble de ces paramètres est pris en compte lors de l'évaluation nationale ».

- de même, on ne trouve guère trace d'objectifs ou d'indicateurs relatifs à la qualité de l'orientation des étudiants ou à l'évaluation des enseignements. Dans son avis de mars 2002 relatif à l'évaluation des enseignements à l'université, le Haut conseil de l'évaluation de l'école soulignait pourtant que ce dernier point devait faire l'objet d'une impulsion politique forte : *« 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 »⁶⁷.

- on ne trouve pas non plus d'objectifs ou d'indicateurs relatifs aux compétences et aux connaissances acquises, en contradiction sur ce point avec les objectifs assignés par la loi à l'enseignement supérieur (cf. l'encadré ci-après) ;

Les objectifs définis par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur

Le premier cycle universitaire a pour finalités :

- *« de permettre à l'étudiant d'acquérir, d'approfondir et de diversifier ses connaissances dans des disciplines fondamentales ouvrant sur un grand secteur d'activité, d'acquérir des méthodes de travail et de sensibiliser à la recherche ;*

- *de mettre l'étudiant en mesure d'évaluer ses capacités d'assimilation des bases scientifiques requises pour chaque niveau et type de formation et de réunir les éléments d'un choix professionnel ;*

- *de permettre l'orientation de l'étudiant dans le respect de sa liberté de choix, en le préparant soit aux formations qu'il se propose de suivre dans le deuxième cycle, soit à l'entrée dans la vie active après l'acquisition d'une qualification sanctionnée par un titre ou un diplôme, ont pour finalité de permettre aux étudiants d'acquérir, d'approfondir et de diversifier leurs connaissances et leurs méthodes de travail, de réunir les éléments d'un choix professionnel et de choisir leur orientation au sein de l'université ou dans la vie active ».*

Le second cycle *« regroupe des formations comprenant, à des degrés divers, formation générale et formation professionnelle. Ces formations, organisées notamment en vue de la préparation à une profession ou à un ensemble de professions, permettent aux étudiants de compléter leurs connaissances, d'approfondir leur culture et les initient à la recherche scientifique correspondante ».*

Le troisième cycle est défini comme *« une formation à la recherche et par la recherche, qui comporte la réalisation individuelle ou collective de travaux scientifiques originaux ».* Il comprend *« des formations professionnelles de haut niveau intégrant en permanence les innovations scientifiques et techniques ».*

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

- par ailleurs, **les objectifs retenus sont trop souvent libellés de manière floue**, au point de paraître parfois redondants, comme l'objectif d'efficacité socio-économique assigné à l'agrégat *« Enseignement supérieur »* consistant à *« promouvoir l'égalité d'accès à l'université »* et l'objectif d'efficacité socio-économique assigné à l'agrégat *« Action sociale »* consistant à *« réduire les inégalités »* ;

⁶⁷ 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 ».*

- à l'exception notable de celui relatif à la rénovation des résidences universitaires, ces objectifs sont d'ailleurs encore loin de ce que devront être les objectifs assignés aux programmes dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001. En effet, **aucune cible de résultat ne leur est associée**. Le document relatif au contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat élaboré par la Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat en juin 2002 rappelait pourtant que « *les objectifs doivent être mesurables, c'est-à-dire qu'à chaque objectif est associé une cible de résultat, à laquelle la réalisation en fin d'exercice pourra être comparée* » ;

- les constats précédents découlent d'ailleurs sans doute de ce que les objectifs et les indicateurs associés aux agrégats ont été jusqu'ici parfois définis non pas tant à partir d'une réflexion sur les finalités de l'action publique qu'à partir des données statistiques existantes. Votre rapporteur spécial ne peut donc, pour l'avenir, que souscrire à la préconisation de l'IGAENR, selon laquelle « *il conviendra de reconfigurer les systèmes d'information et d'évaluation du ministère en fonction des besoins du pilotage et de les asservir plus clairement à l'arborescence des programmes* »⁶⁸ ;

- il en résulte notamment que ces indicateurs ne respectent pas toujours les critères issus du rapport du groupe de travail sur l'amélioration de la gestion publique⁶⁹, c'est à dire qu'ils ne sont pas toujours lisibles, compréhensibles, clairs, immédiatement interprétables ; pertinents ; disponibles à un coût compatible avec les bénéfices attendus de leur usage ; fiables, précis, contrôlables ou « auditables » ; disponibles au cours du temps dans les mêmes conditions ; enfin synthétiques et sélectifs ;

- il en résulte aussi que ces indicateurs partent parfois d'une vision de l'enseignement supérieur étroitement limitée aux seules universités et ne prenant pas en compte l'articulation des différentes filières, comme l'indicateur associé à l'objectif « *favoriser l'accès en deuxième cycle universitaire* » relatif à 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, qui n'a aucune pertinence, puisqu'il se dégrade, toutes choses égales par ailleurs, lorsque croît la proportion des titulaires d'un DEUG qui poursuivent leurs études dans les grandes écoles ;

- enfin, votre rapporteur spécial regrette que, contrairement à ce qu'il lui avait été expressément demandé dans le cadre des questionnaires budgétaires, le ministère n'ait pas répondu aux observations formulées l'an passé par votre commission auxquelles il n'a pas donné suite.

⁶⁸ Cf. le rapport général de l'IGAENR pour 2002, page 57.

⁶⁹ Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) « *L'amélioration de la gestion publique* », Rapport du groupe de travail dit (« rapport Weiss »), ministère de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, octobre 2000.

B. L'AGRÉGAT 11 « 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.

Récapitulatif des crédits pour l'agrégat « enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 1998	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
Titre III (Moyens des services)	5,132	5,338	5,502	6,107	6,396	6,533	6,663
Évolution	+5,4 %	+4,0 %	+3,1 %	+11,0 %	+4,7 %	+2,2 %	+2,0 %
dont personnel	4,126	4,311	4,449	5,021	5,223	5,309	5,389
Évolution	+4,4 %	+4,5 %	+3,2 %	+12,9 % ⁷⁰	+4,0 %	+1,6 %	+1,6 %
dont fonctionnement	1,006	1,027	1,053	1,086	1,169	1,223	1,274
Évolution	+10,1%	+2,1 %	+2,5 %	+3,1 %	+7,6%	+4,4 % ⁷¹	+4,2 %
Titre IV (Interventions) ⁷²	0,034	0,038	0,039	0,036	0,037	0,039	0,044
Évolution	-4,6 %	+12,8 %	+2,3 %	-7,4 %	+1,1 %	+5,6 %	+8,6 %
Total Dépenses ordinaires	5,166	5,376	5,541	6,143	6,432	6,573	6,707
Évolution	+5,3 %	+4,1 %	+3,1 %	+10,9 %	+4,7 %	+2,2 %	+2,0 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,776	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670	0,773
Évolution	-6,9 %	+11,3 %	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %	+15,2 %
Total (DO + CP)	5,942	6,239	6,366	6,981	7,156	7,243	7,480
Évolution	+3,5 %	+5,0 %	+2,0 %	+9,7 %	+2,5 %	+1,2 %	+3,3 %

⁷⁰ 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.

⁷¹ Mais + 2,9 % à structure constante.

⁷² A structure 2002 constante.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat

Dans le projet de loi de finances pour 2004, l'agrégat « *Enseignement supérieur* », se voit assigner des objectifs « d'efficacité socio-économique », de « qualité du service » et, pour la première fois, « d'amélioration de la gestion ».

a) Les objectifs d'efficacité socio-économique

● Le projet de loi de finances pour 2004 reconduit presque à l'identique les quatre sous-objectifs et les indicateurs associés à l'objectif « d'efficacité socio-économique » retenus dans les projets de loi de finances pour 2002 et pour 2003, 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 entrés en première année de premier cycle universitaire⁷³.

Cet objectif se justifie au regard des difficultés d'insertion des étudiants sortant de DEUG sans diplôme, comme le montrent les résultats 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 était estimé à 54.000) étaient en emploi. Leur taux de chômage atteignait 12 %, alors qu'il était 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. En outre, leur salaire médian (salaire net mensuel primes comprises) était le plus faible du supérieur, à 991 euros ;

- « 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.

Cet objectif et son indicateur associé appellent la même observation que l'an passé : **ils n'ont aucun sens**, dès lors que l'indicateur « *évolution du taux d'accès en second cycle universitaire* » se dégrade lorsque la proportion

⁷³ Il convient d'observer à cet égard 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 2001 d'une « nette amélioration des taux de réussite aux DEUG », puisque les taux de passage en seconde année des bacheliers entrés en premier cycle en l'an 2000 et en l'an 2001 se sont au contraire repliés par rapport à celui de la génération 1999 (44,8 % et 44,7 % contre 46,4 %).

des titulaires d'un DEUG qui poursuivent leurs études hors de la sphère universitaire, notamment dans les grandes écoles, augmente.

Ce cas particulier illustre d'ailleurs la nécessité d'adopter une vision plus globale des parcours dans l'enseignement supérieur ;

- « 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 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 ». Cet objectif n'appelle aucune remarque. En revanche, on peut s'étonner de ce que l'indicateur associé ne soit, comme l'an passé, renseigné que jusqu'en l'an 2000 ;

- « insérer professionnellement les étudiants », les indicateurs associés à cet objectif étant le statut socio-professionnel des diplômés de l'enseignement supérieur cinq ans après la fin de leurs études et, depuis cette année, le taux de chômage, la proportion de cadres, la proportion de professions intermédiaires et le salaire net médian des jeunes diplômés de 1998 trois ans après leur insertion sur le marché du travail.

● Le projet de loi de finances pour 2004 reconduit également un objectif introduit l'an passé, après que votre commission se fût étonnée du manque d'indicateurs relatifs à l'évolution des inégalités, tout en remplaçant l'intitulé sybillin - « *origine socioprofessionnelle des étudiants français inscrits à l'université* »- par celui, plus clair, consistant à « promouvoir l'égalité d'accès à l'université ».

A cet objectif 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 d'ailleurs le bleu budgétaire, « *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. Enfin, il convient de rappeler que les problèmes d'égalité d'accès dans l'enseignement supérieur se posent avec beaucoup plus d'acuité pour les filières d'excellence que constituent les grandes écoles.

● Enfin, le projet de loi de finances pour 2004 introduit deux autres objectifs d'efficacité socio-économique :

- « *favoriser la mobilité étudiante* ». La formulation de cet objectif est ambiguë : s'agit-il de favoriser seulement la mobilité internationale des étudiants français ? S'agit-il aussi de favoriser l'accueil des étudiants étrangers ? Par ailleurs, aucun indicateur n'est associé à cet objectif. Cela résulte de ce que, comme le reconnaît le ministère, « *l'observatoire de la mobilité pris en charge par l'agence Socrates s'est, pour l'instant, concentré sur la mobilité réalisée dans le cadre des programmes européens. Au-delà de ces programmes, la mobilité étudiante n'a pas donné lieu, dans sa globalité, à une saisie statistique ou à des enquêtes conduites sur une base méthodologique homogène et qui permettraient de disposer d'une mesure exhaustive et cohérente des flux concernés, sans doute à cause de la disparité de ses formes et de ses modes d'organisation* ». Votre rapporteur spécial avait déjà regretté cette carence dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002, et ne peut que renouveler son souhait d'une amélioration du système d'information du ministère sur ce sujet. Ce dernier invoque toutefois des difficultés techniques (cf. l'encadré ci-après) ;

Les difficultés d'appréhension de la mobilité internationale des étudiants français

« S'agissant de la mobilité sortante, qui fait l'objet de la question posée, elle n'a pas fait l'objet d'une centralisation car le regroupement de données qui serait nécessaire à cette fin soulève, dans son principe même, des difficultés majeures. En effet, les processus de mobilité internationale des étudiants français relèvent de trois types de démarches pour lesquelles les informations accessibles sont de qualité très disparate.

● *Dans un premier cas, la mobilité sortante est organisée dans le cadre de dispositifs nationaux, territoriaux ou européens pour lesquels on dispose d'une information cohérente. Par exemple, les données fournies par l'Agence Erasmus permettent de connaître avec précision le nombre d'étudiants ayant bénéficié de ce programme. De même, la mise en place par le Ministère chargé de l'enseignement supérieur d'un programme de bourses de mobilité portant sur 36 000 mois de bourse permet une évaluation précise du nombre des bénéficiaires et de leurs destinations. Enfin, les compléments de bourse de mobilité proposés par certaines collectivités territoriales peuvent également donner lieu à une synthèse statistique. Il faut tout au plus souligner les risques de double comptabilisation induits par la possibilité de co-financements assurés, pour certains bénéficiaires, par plusieurs dispositifs.*

● *Dans un deuxième cas, la mobilité sortante des étudiants français s'inscrit dans le cadre d'un accord entre établissements et peut donner lieu à une comptabilisation au niveau de l'institution française d'origine. Sauf erreur, aucune centralisation nationale n'est à l'heure actuelle effectuée sur de telles données hors des programmes Erasmus.*

● *Enfin, une très large part de la mobilité sortante des étudiants français relève d'initiatives personnelles et familiales et s'inscrit hors de tout dispositif incitatif. C'est le cas pour une grande partie des poursuites d'études réalisées dans des pays tels que les Etats-Unis ou le Royaume-Uni par des étudiants français déjà titulaires d'un premier diplôme ».*

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

- « favoriser la dynamique de formation à et par la recherche », l'indicateur associé étant le nombre de thèses soutenues par grandes disciplines, au demeurant en diminution sensible entre 1999 et 2001 (- 8 % au total).

b) Les objectifs de qualité du service

Le projet de loi de finances pour 2004 propose désormais trois objectifs de qualité du service :

- comme l'an passé, « 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 », les indicateurs associés à cet objectif étant le nombre d'étudiants par place assise en bibliothèque (en baisse de 29 % en 2002 par rapport à 1995, à 12,9 étudiants par place assise), le nombre d'agents des bibliothèques universitaires pour 1.000 étudiants (en progression de 60 % en 2002 par rapport à 1995, à 3,80 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 (57 heures en 2002 contre 53 heures en 1998).

Comme l'an passé, votre rapporteur spécial se félicite de cet objectif et de l'évolution favorable des indicateurs associés, mais se doit de formuler deux remarques techniques. 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 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 de la fiabilité relative des statistiques relatives au nombre d'étudiants) 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) ;

- « améliorer l'accès des étudiants aux nouvelles technologies de l'information de la communication », les indicateurs associés étant la proportion des étudiants possédant une adresse électronique (26 % en 2003), les possibilités d'accès offertes en moyenne à chaque étudiant durant les 35 semaines de l'année universitaire (c'est à dire en fait la disponibilité des salles informatiques), enfin, le nombre moyen d'ordinateurs mis à disposition des étudiants, soit 1 pour 18 étudiants en 2003, c'est à dire une situation bien moins favorable que dans les lycées et même dans les écoles primaires (1 pour 15 élèves). Cet objectif est opportun. En revanche, on peut se demander

comment interpréter les évolutions de l'indicateur associé, qui porte sur les seuls établissements dont les contrats quadriennaux doivent être renégociés pour les quatre années suivantes, et qui portera donc chaque année sur des groupes d'établissements hétérogènes ;

- « permettre le développement des initiatives étudiantes ». Là encore, l'objectif est louable, mais aucun indicateur chiffré ne lui est associé, de sorte qu'il demeure flou.

c) Les objectifs d'efficacité de la gestion

Le projet de loi de finances pour 2004 propose désormais trois objectifs d'efficacité de la gestion :

- « assurer un encadrement approprié », les indicateurs associés étant le nombre d'étudiant par enseignant-chercheur, le nombre d'étudiants par personnel non-enseignant et, depuis cette année, l'évolution de répartition des emplois entre les différentes catégories de personnels IATOS. Cet objectif au libellé assez flou figurait l'an passé parmi les objectifs de qualité du service. En fait, l'objectif et l'indicateur quantitatifs de taux d'encadrement n'ont guère de rapport avec l'efficacité de la gestion et auraient sans doute dû demeurer parmi les objectifs et les indicateurs de qualité de service, cependant que l'amélioration de la qualification des personnels IATOS participe effectivement *a priori* de l'amélioration de la gestion. En d'autres termes, le présent objectif devrait être précisé et scindé ;

- « moderniser les règles relatives à la gestion des établissements ». Une fois encore, on ne peut que souscrire à cet énoncé. Mais aucun indicateur quantifié n'est associé à cet objectif, le texte d'accompagnement se contentant d'évoquer l'expérimentation de la mise en place de Services des activités industrielles et commerciales (SAIC), enfin permise par la parution en avril 2002 des décrets d'application fixant leur organisation et leur régime budgétaire et comptable, près de quatre ans après la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation et la recherche. En fait cet objectif flou est très éloigné de ce que devront être les objectifs associés aux programmes dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (c'est à dire « *des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation* »).

2. Les 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 **5,389 milliards d'euros** pour 2004, en augmentation de 80 millions d'euros

(contre + 100 millions d'euros à structure constante en 2003), soit une **hausse de 1,6 %**.

● Cette augmentation s'explique pour l'essentiel, à hauteur de **76,5 millions d'euros par des mesures acquises** et des mesures d'ajustement, soit :

- à hauteur de **27 millions d'euros** par l'effet en année pleine des **créations d'emplois** intervenues au **1^{er} septembre 2003**⁷⁴ ;

- à hauteur de **37 millions d'euros**, par « l'effet de base » résultant de la mesure de **revalorisation** de 0,7 % point du point de la fonction publique intervenue en décembre 2002, ainsi que de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales intervenue à compter du 1^{er} janvier 2003 ;

- à hauteur de **3,8 millions d'euros** par l'incidence en année pleine des mesures catégorielles inscrites dans le projet de finances pour 2003 ;

- à hauteur **8,7 millions d'euros** par diverses mesures d'ajustement des crédits « *pour tenir compte de la situation réelle des personnels* » ;

● Par ailleurs, l'augmentation des crédits directement consacrés à la rémunération des personnels s'explique pour environ **3,7 millions d'euros par des mesures nouvelles**, soit :

- à hauteur de 1,4 million d'euros en tiers d'année, par les **créations d'emplois** à compter du 1^{er} septembre 2004 décrites précédemment ;

- à hauteur de **2,3 millions d'euros**, par « l'accompagnement financier » de l'augmentation (+ 25) du nombre des membres de l'Académie des sciences (pour 0,125 million d'euros) et par l'effet en fraction d'année de nouvelles **mesures catégorielles**, notamment la poursuite du repyramidage des corps d'enseignants-chercheurs (pour 0,98 million d'euros en tiers d'année), ainsi que des corps des personnels d'encadrement et de recherche et formation (pour 0,5 million d'euros en année pleine) ; la revalorisation du corps (en voie d'extinction) des assistants de l'enseignement supérieur (pour 0,22 million d'euros en tiers d'année) ; l'amélioration du régime indemnitaire des présidents d'université et des directeurs d'établissement d'enseignement supérieur (pour 0,3 million d'euros en année pleine) et la réforme du statut des infirmiers de l'éducation nationale (pour 0,12 million d'euros en année pleine).

⁷⁴ Soit 500 emplois de personnels enseignants et enseignants chercheurs⁷⁴ (dont 210 professeurs des universités, 210 maîtres de conférences et 80 professeurs agrégés -PRAG-), 104 emplois de personnels des bibliothèques⁷⁴ (dont 97 personnels à partir du 1^{er} septembre 2003 et 7 stagiaires à partir du 1^{er} janvier 2003) et 556 autres emplois de personnels non enseignants.

3. Les subventions de fonctionnement aux établissements

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004 prévoit **d'accroître** les moyens de fonctionnement de l'enseignement supérieur de **51 millions d'euros**, à 1,274 milliard d'euros. Ces moyens de fonctionnement sont constitués à près de 99 % de subventions de fonctionnement aux établissements, allouées pour l'essentiel sous la forme d'une dotation globale de fonctionnement (DGF) et, pour un peu plus d'un sixième, dans le cadre la **politique contractuelle** entre l'État et les établissements.

Il convient d'observer que la Cour des Comptes a formulé dans son rapport particulier d'avril 2003 des observations critiques quant à l'allocation de ces deux masses de crédits.

a) La dotation globale de fonctionnement et la question de sa répartition

Ces critiques portaient en premier lieu sur la répartition de la DGF à l'aide notamment du système SANREMO (cf. infra).

Les observations de la Cour des Comptes sur la répartition de la DGF

« Pour répartir les emplois prévus en loi de finances ainsi que la dotation globale de fonctionnement (DGF), le ministère utilise, depuis 1994, un outil mathématique, particulièrement complexe et sophistiqué, dénommé SANREMO (système analytique de répartition des moyens). Conçu comme un outil d'aide à la décision, ce modèle a pour but de mesurer les besoins théoriques en personnels et en crédits de fonctionnement des établissements. Actuellement appliqué à 231 établissements ou composantes d'établissements, le système SANREMO a une double utilité : il sert tout d'abord au ministère à évaluer globalement les besoins et permet donc de justifier les demandes de moyens supplémentaires lors de la préparation du budget ; il constitue ensuite la référence pour l'attribution des emplois et des crédits...

*Créé en 1994 pour remplacer le système GARACES, abandonné en raison de sa lourdeur et de ses effets inflationnistes, **SANREMO souffre de multiples imperfections**. En dépit de son apparente rigueur méthodologique et bien que conçu pour répondre aux exigences d'équité qu'implique tout système de répartition, le modèle ne rend que très imparfaitement compte de la situation et des besoins réels des établissements.*

La rigidité du système limite ensuite fortement les possibilités de redéploiement. Les différentes corrections introduites dans le modèle, la modification constante de ses ratios, et le postulat implicite de continuité des dotations ne permettent aucune réelle redistribution des moyens entre établissements sur-dotés et sous-dotés. Malgré le tassement que connaît la démographie étudiante, le système SANREMO fait apparaître des besoins toujours plus élevés que ce soit en termes de personnels (enseignants ou non enseignants) ou de crédits de fonctionnement. Aussi ces éléments conduisent-ils à s'interroger sur la pertinence du mode de calcul comme sur l'objectivité des procédures qui président à l'affectation des moyens et des emplois

L'efficacité et la précision du modèle SANREMO reposent avant tout sur la fiabilité des coefficients et des données qui alimentent le système. Or ces différents termes reflètent mal la réalité des établissements et ne sont pas toujours déterminés avec une suffisante rigueur.

Le nombre d'étudiants, qui constitue la donnée fondamentale du modèle, intègre ainsi un important effet retard, puisque ce sont les effectifs de l'année n-1 qui servent à calculer la dotation de l'année n+1. Le décalage correspondant, qui retarde la prise en compte des évolutions démographiques, est favorable à la plupart des universités qui connaissent une baisse de leurs inscriptions et conduit de ce fait à une surévaluation de leurs besoins. En revanche ce mécanisme pénalise fortement les universités dont les effectifs augmentent, notamment les universités nouvelles ou en développement. En outre le recensement des étudiants pris en compte n'est pas exempt d'incertitudes. Ce chiffre repose en effet non sur les inscriptions pédagogiques, qui reflètent la participation effective aux enseignements, mais sur les inscriptions administratives. Les inscriptions de précaution ou de commodité, les doubles cursus ou encore le cas des élèves de classes préparatoires, qui, inscrits pour obtenir des équivalences de diplômes, ne participent à aucun cours, sont autant d'éléments qui viennent gonfler artificiellement le nombre des étudiants et accroître fictivement les besoins d'enseignement. Dans une université parisienne récemment contrôlée par la Cour, cet écart entre inscriptions administratives et pédagogiques dépasse les 25 %, ce qui permet à l'établissement en question de recevoir une dotation très supérieure à la réalité des charges supportées.

Les autres données du modèle présentent également de nombreux points faibles. Les coefficients H/E, aujourd'hui au nombre d'une trentaine constituent un ensemble complexe qui ne reflète pas toujours les charges effectives d'enseignement. Ces coefficients présentent en particulier une forte dispersion (de 6,3 à 40 heures par étudiant) alors que les H/E constatés dans les établissements sont beaucoup plus homogènes. Cette distorsion se traduit généralement par des taux souvent trop bas dans les premiers cycles avec des amphithéâtres « bondés » et des TD surchargés et a contrario par des offres de formation parfois luxueuses dans les cycles supérieurs. Cette méthode de calcul méconnaît par ailleurs les effets de structure et défavorise les petites composantes qui ont souvent peu d'inscrits par filière mais qui doivent cependant assurer une charge pédagogique incompressible. Cet effet de seuil frappe l'ensemble des universités de taille moyenne et notamment les universités littéraires qui présentent en général des groupes d'étudiants plus réduits, ainsi qu'une offre de formation plus diversifiée.

Les H/E enfin ont été régulièrement modifiés et remaniés au cours des dernières années. Si ces modifications correspondent à la recherche d'une plus grande rationalité, elles contribuent également à l'instabilité du modèle SANREMO et induisent des variations importantes dans le calcul de la charge pédagogique des établissements et des dotations qui en découlent. Ces aménagements successifs, qui pris isolément peuvent avoir une certaine pertinence, compromettent la fiabilité d'ensemble du système, dont l'architecture complexe a été rendue encore plus opaque du fait des changements fréquents de ses paramètres.

L'examen des autres variables du modèle met en lumière des biais assez comparables. S'agissant de la dotation pédagogique, celle-ci est calculée à partir de la charge d'enseignement affectée de deux coefficients différents selon les secteurs de formation. Cette distinction très globale, appliquée de façon uniforme pour toutes les formations d'un même secteur, est contestable. Le dispositif retenu revient à considérer qu'un étudiant de premier cycle « coûte » autant qu'un agrégatif. De ce point de vue, SANREMO repose sur une péréquation implicite entre les formations les plus consommatrices en moyens pédagogiques et celles qui sont les plus économes. La même critique peut être formulée en ce qui concerne la dotation de fonctionnement logistique : alors que les surfaces consacrées à l'enseignement sont extrêmement diverses (amphithéâtres, salles de TP, etc.), elles sont uniformément financées au mètre carré. Ce critère n'intègre en outre aucun élément qualitatif de bonne gestion des locaux et incite au contraire les établissements à accroître leurs surfaces pour disposer de davantage de crédits...

... L'objectif initial de SANREMO était de mettre en place un système de répartition garantissant une allocation optimale des dotations et reposant sur un principe de redistribution des moyens, qui devait notamment permettre, par comparaison entre dotation réelle et dotation théorique, de réduire de façon sensible les écarts constatés. La rigidité du modèle, son instabilité

chronique et l'absence de lisibilité dans les procédures d'attribution ont finalement conduit à l'abandon de ses ambitions premières et aboutissent le plus souvent à la consolidation des situations acquises.

L'attribution des moyens aux établissements comporte tout d'abord un certain nombre de mécanismes correctifs permettant à la fois d'éviter les ruptures trop brutales dans les financements et d'accorder une priorité aux dotations des petits établissements. C'est le cas de la règle du plancher qui lisse les dotations d'une année sur l'autre (en garantissant au moins 97 % de la dotation de l'année précédente) et assure une certaine continuité des moyens. Légitime dans la phase transitoire correspondant à la mise en place du modèle, cette règle n'a plus aujourd'hui aucune justification et entraîne une série d'effets pervers. Elle induit ainsi une très grande inertie des masses financières et rend quasi-impossible la réduction des écarts entre les établissements.

Le rattrapage des situations les plus déficitaires est de ce fait exclusivement supporté par l'Etat, puisque seules les mesures nouvelles en loi de finances permettent d'infléchir la répartition des financements.

En dehors de ces différents aménagements visant à atténuer ses effets et à limiter la portée des redéploiements, la mise en œuvre de ce nouveau modèle ne paraît pas avoir modifié de manière significative les modalités concrètes de répartition des crédits et des emplois. SANREMO, outil d'aide à la décision, conduit en effet à un calcul théorique et largement indicatif et non à l'attribution effective d'une subvention. Entre les résultats du modèle et les subventions réellement allouées apparaissent des différences, parfois importantes, qui compromettent en partie la transparence et la lisibilité des procédures. Cette situation constitue la principale limite du système dont les résultats peuvent être remis en cause par des éléments d'opportunité externes à sa logique quantitative ; elle se caractérise notamment par l'absence de lien immédiat entre l'évolution des moyens et celles des effectifs et par la persistance d'écarts importants entre les établissements.

La comparaison entre la dotation globale de fonctionnement (DGF) et le montant théorique qui découle de l'application stricte des critères SANREMO montre ainsi que, selon leur typologie, les établissements ont tendance à être plus ou moins bien dotés... Dans un contexte où le total des moyens réellement attribués reste inférieur aux besoins théoriques calculés, le « rationnement » ne s'effectue manifestement pas à l'identique selon les types d'établissements... Des écarts substantiels demeurent donc entre les établissements et certains cas extrêmes s'apparentent à des quasi-rentes de situations.

En ce qui concerne l'évolution de la DGF, la corrélation avec les effectifs étudiants (qui sont pourtant la variable de base du modèle) est loin d'être démontrée...

L'ensemble de ces éléments montre à l'évidence que l'usage que les décideurs font du système SANREMO ne répond pas aux principes d'une juste distribution des moyens entre les établissements d'enseignement supérieur ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

b) La politique contractuelle et la question des délais de signature des contrats quadriennaux

Les critiques de la Cour des Comptes portaient aussi sur la **politique contractuelle** (cf. infra)

Les observations de la Cour des Comptes sur la politique contractuelle

« La loi de 1984 a prévu que les établissements pouvaient conclure avec le ministère des contrats pluriannuels portant sur les « activités de formation, de recherche et de documentation, dans le cadre de la carte des formations supérieures » et prévoyant les moyens et emplois correspondant à leurs obligations. La loi précise que les établissements doivent rendre compte périodiquement de l'exécution de leurs engagements ; c'est à cette occasion qu'a été créé le comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE)....

Les objectifs définis dans la loi de 1984 ne sont cependant pas réellement atteints. La contractualisation a incontestablement permis un dialogue renforcé entre administration centrale et établissements et une meilleure synergie entre ces derniers. Elle a aussi conduit à initier une rupture avec la politique de guichet traditionnelle, sans toutefois pallier la césure majeure entre le mode de traitement de la recherche et celui des autres volets de la vie des établissements.

En pratique, la contractualisation avec les établissements reste d'une portée limitée. Pour les contrats de la vague 1998-2001, les crédits contractualisés représentaient environ 450 M€, dont 207 M€ au titre de la recherche, 127 M€ au titre du patrimoine et 114 M€ au titre de l'enseignement supérieur. Ainsi, la direction de l'enseignement supérieur, pilote du système, n'assure qu'une part minoritaire de son financement. Certes, le ministère considère que ces crédits donnent aux établissements « des marges de manœuvre très appréciables ». Mais les crédits contractuels qu'il alloue ne représentent chaque année qu'environ 15 % des crédits de la dotation annuelle globale de fonctionnement dont la direction de l'enseignement supérieur assure également la gestion ; plus de 80 % des crédits alloués par la direction de la recherche, en revanche, sont contractualisés. La contractualisation ne tient pas non plus compte des situations relatives des établissements, y compris dans le domaine financier, ni de la qualité de leur gestion. Les emplois sont en outre exclus de la contractualisation. Le ministère ne dispose donc pas d'un instrument lui permettant de maîtriser globalement le contenu des projets ou la localisation de l'offre de formation des établissements...

...L'évolution vers des contrats d'objectifs et de moyens ne paraît pas encore affichée comme une priorité. La vertu des contrats passés entre les universités et le ministère est plutôt de nature pédagogique : son vrai succès serait de conduire les établissements à se projeter dans le moyen terme, à définir des projets globaux, tant en matière de recherche que de formation. Bien que quelques pionniers commencent à s'engager dans cette voie, la situation actuelle est encore éloignée de cet objectif. De ce point de vue, la périodicité quadriennale des contrats, plus courte que celle des contrats de plan Etat-région et de la plupart des contrats habituels dans la sphère publique, peut être un handicap. Si le contrat doit devenir l'accompagnement des stratégies et des projets d'établissement, alors même que les évolutions de l'offre de formation ne peuvent qu'être lentes, cette durée devrait être réexaminée en liaison avec les autres éléments qui rythment la vie des établissements, notamment l'élection des présidents.

La logique propre des universités et leur mode de fonctionnement accroissent probablement les difficultés intrinsèques à l'exercice de contractualisation qui suppose que les objectifs des établissements soient clairement affichés et que les moyens correspondants puissent être définis. Il reste que la contractualisation constitue vraisemblablement l'outil le plus intéressant dont puisse user l'administration si elle entend peser sur les évolutions des établissements.

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

On peut par ailleurs s'inquiéter de la persistance de retards importants pour la signature des contrats quadriennaux. Certes, le ministère affirme comme l'an passé en réponse à votre rapporteur spécial que, pour les vagues contractuelles 1999-2002, 2000-2003, 2001-2004 et 2002-2005 « *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 et désinvolte⁷⁵ est une fois encore démentie par l'examen détaillé des dates de signature des contrats transmises en annexe. En effet, sur les 43 contrats quadriennaux de la vague contractuelle 2002-2005, aucun n'a été signé en 2001 et aucun n'a été signé au premier semestre 2002, c'est à dire **qu'aucun contrat n'a été signé dans le délai précité.**

En fait 4 contrats ont été signés au troisième trimestre 2002, 12 ont été signés au quatrième trimestre 2002 ; 5 ont été signés au premier trimestre 2003 ; 7 ont été signés au deuxième trimestre 2003 ; 11 ont été signés au troisième trimestre 2003 et 4 étaient « en cours à la date d'envoi du questionnaire », soit presque à mi-parcours de la période du contrat.

Au total, le délai médian de signature des contrats de la vague contractuelle 2002-2005 aura donc été de 16 mois, ce qui infirme l'annonce faite l'an passé en réponse au questionnaire de votre commission des finances de ce que « *la majorité des contrats devait pouvoir être signée avant décembre 2002* ».

On peut d'ailleurs observer que ce délai médian se dégrade continûment, puisqu'il s'élevait à 15 mois pour la vague contractuelle 2001-2004⁷⁶ et à 14 mois pour la vague contractuelle 2000-2003.

⁷⁵ Elle reconduit à identique la réponse de l'an passé, pourtant démentie elle aussi par les faits.

⁷⁶ 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 ont été signés en janvier 2003 soit presque à mi-parcours de la période du contrat.

Les délais de signature des contrats quadriennaux avec les établissements illustrent ainsi les observations formulées par l'IGAENR dans son rapport général pour 2002, selon lesquelles, dans le ministère de l'éducation nationale, *« tous les acteurs ont profondément la certitude que la plupart des délais sont irréalistes et qu'ils ne sont fixés que parce que le temps de l'action doit être le plus ramassé possible sous peine de se dévaluer en temps de gestion.... Le délai possède la capacité remarquable et souvent vérifiée de pouvoir s'étirer.... [sa] caractéristique essentielle étant [toutefois] qu'il presque constamment battu en brèche, y compris quant cette violation a pour conséquence de remettre en cause des principes fondamentaux ».*

Dans son rapport d'avril 2002 intitulé « Repères pour l'évaluation », le **Comité national d'évaluation** préconisait ainsi **de remplacer ces contrats quadriennaux par des contrats sur six ans**, avec la possibilité d'une évaluation légère à mi-parcours.

De même, la Cour des Comptes recommandait en conclusion de son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif de *« faire évoluer les contrats d'établissement vers des contrats d'objectifs et de moyen incluant leur évaluation et [de] revoir en conséquence leur durée ».*

Pour l'avenir, le ministère n'a pas retenu ces préconisations, et il a transmis en réponse à votre rapporteur spécial les indications suivantes :

- *« pour la vague 2003/2006, le calendrier devrait être sensiblement le même que pour la vague 2002 ;*

- *la vague 2004-2007 devrait connaître une phase d'amélioration. Il a, en effet, été obtenu des organismes de recherche, et notamment du Comité national de la recherche scientifique, une modification des dates d'examen des dossiers des laboratoires universitaires par leurs instances nationales d'évaluation. Ces dates sont désormais en cohérence avec le calendrier contractuel ;*

- *mais c'est pour les établissements de la vague 2005-2008 que le plein effet du rapprochement entre la date de signature de chaque contrat et le début de sa mise en œuvre est attendu.*

Il convient de souligner que la crédibilité de la politique contractuelle passe pour partie par la réussite de cette opération de « remise à plat » du calendrier contractuel, dont les modalités ont été négociées avec les grands organismes de recherche ».

c) La question du fonds de roulement des établissements

Il convient de rappeler que votre commission s'était l'an passé inquiétée de ce que le **fonds de roulement des établissements** ait 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 d'ailleurs ainsi la monographie consacrée au budget de l'enseignement supérieur dans son rapport sur l'exécution des lois 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* ».

Or l'action entreprise semblait pêcher par manque d'efficacité, sinon par manque d'ambition, malgré la réalisation en 2001 d'une étude 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 fonctionnement (ou, par extrapolation, plus de 0,26 milliard d'euros pour l'ensemble des établissements), puis l'élaboration d'une grille d'analyse du fonds de roulement, transmise aux établissements.

Après avoir regretté 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* », votre commission des finances s'était ainsi résolue à adresser un « signal » en faveur d'une meilleure gestion des universités en proposant un amendement tendant à minorer de deux millions d'euros la forte progression des crédits demandés pour les subventions de fonctionnement des universités.

Le Sénat, puis l'Assemblée nationale, avaient adopté cette mesure, qui réduisait de 0,17 % les moyens de fonctionnement des établissements, à charge pour le ministère de répartir la moindre progression des crédits sur les seuls établissements disposant de réserves excessives.

Or, en réponse au questionnaire budgétaire de votre rapporteur spécial, le ministère indique qu'il a réparti cette moindre progression de manière indifférenciée, ce qui a eu pour effet « *de limiter le rattrapage des situations les plus tendues* ».

Invité par votre commission des finances à s'expliquer sur ce point lors de son audition en date du 29 octobre 2003, **M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a confessé que ce choix résultait de ce que le ministère ne disposait en fait d'aucune donnée fiable sur la situation financière des universités**, ce qui expliquait d'ailleurs qu'aucune donnée récente relative à l'évolution de leurs réserves n'ait été transmise cette année à la commission, puis il a confirmé avoir commandité à l'IGAENR et à l'inspection générale des finances un rapport destiné à faire le point sur cette question.

Cet épisode confirme les observations précitées de la Cour des Comptes selon lesquelles la politique contractuelle ne tient pas compte des situations relatives des établissements, y compris dans le domaine financier, ni de la qualité de leur gestion, ce qui est manifestement anormal.

La mesure proposée l'an passé par la commission des finances du Sénat semble toutefois avoir eu effet psychologique certain et, ce, d'autant plus qu'elle a été *de facto* relayée par le ministère, puisque celui-ci a procédé en octobre 2003 à l'annulation de 1 million d'euros supplémentaires de subventions aux établissements, ce qui, semble-t-il, ne s'était jamais fait auparavant.

d) L'évolution des subventions de fonctionnement dans le projet de loi de finances pour 2004

Quoi qu'il en soit, on peut préciser que l'augmentation des moyens de fonctionnement des établissements prévue dans le projet de budget pour 2004 (soit 51 millions d'euros) se décompose pour l'essentiel entre :

- la hausse de **40 millions d'euros** à structure constante (soit + 4,1 %, après + 2,4 % en 2003 à structure constante, + 7,6 % en 2002 et + 2,2 % en 2001), à 1.018 millions d'euros, des **subventions de fonctionnement aux universités** ;

- la hausse de **5,0 millions d'euros** (soit + 4,0 %, après + 4,0 % en 2003, + 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 + 3,0 millions d'euros de subventions de fonctionnement pour les bibliothèques ; + 0,9 million d'euros de subventions de fonctionnement pour les musées et + 1,0 million d'euros pour l'institut national d'histoire de l'art) ;

- la hausse de **0,35 million d'euros** à structure constante (soit + 2,9 %), à 12,6 millions d'euros⁷⁷, des crédits réservés à **l'action internationale** ;

- la hausse de **0,1 million d'euros** (+ 0,6 %, après + 0,6 % en 2003 contre + 8 % en 2002), à 16,7 millions d'euros, des subventions de fonctionnement de fonctionnement de **l'Institut national de la recherche pédagogique (INRP)** ;

- l'augmentation de **3,2 millions d'euros** (+ 54 %, après + 12 % en 2003, + 23 % en 2002), à 9,2 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 ;

- la hausse de **2,0 millions d'euros** (soit +5,5 %, après + 0,3 % en 2003, + 1,6 % en 2002 et + 13 % en 2001), des subventions de fonctionnement accordées aux **laboratoires universitaires** de recherche ;

- la hausse de **0,3 million d'euros**, à 3,2 millions d'euros, des subventions de fonctionnement à l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ).

4. Les autres moyens de fonctionnement

Les autres moyens de fonctionnement sont quasiment stables, à **7,55 millions d'euros pour les moyens de fonctionnement des services** (+ 1,3 %) ; **5,24 millions d'euros pour les examens et concours** (+ 0,5 %) et 0,78 million d'euros pour le comité national d'évaluation (CNE) (+ 0,3 %).

5. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de l'agrégat (titre IV), **augmentent** de 3,55 millions d'euros à **43,7 millions d'euros** en 2004 (soit une hausse de 8,8 %).

Ces crédits supplémentaires devraient abonder les subventions à **l'enseignement supérieur privé**, dont le montant, en **hausse de 10,6 %**, à 38,7 millions d'euros, constitue désormais 89 % des crédits d'intervention de la section budgétaire.

⁷⁷ Les bourses de mobilité sont désormais inscrites parmi les subventions de fonctionnement aux établissements, puisque ceux-ci les allouent directement.

Cette hausse des subventions à l'enseignement supérieur privé vise selon le ministère à « *engager une politique claire et équitable de contractualisation et de pleine association de l'enseignement supérieur privé* », à la suite, en particulier, des travaux réalisés en 2003 par le groupe de travail réunissant notamment les représentants des trois fédérations représentatives de l'enseignement supérieur privé (FESIC, UDESCA et UGEI), qui a permis de clarifier les procédures de répartition de ces crédits, ainsi que des protocoles d'accord conclu le 30 avril 2002 par le ministère avec la FESIC et l'UDESCA, dans lequel ces fédérations s'engageaient à « *inscrire dans les normes du service public leurs formations et leurs centres de recherche* ».

Extraits du protocole d'accord signé le 30 avril 2002 avec l'UDESCA

Le protocole d'accord signé le 30 avril 2002 entre M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale et Mgr François Tricard, président de l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique, disposait notamment :

« L'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique (UDESCA) regroupe les cinq instituts de formations supérieures relevant de l'enseignement supérieur privé. Ces cinq établissements, associations à but non lucratif et reconnues d'utilité publique, ont été créés conformément aux dispositions de la loi du 12 juillet 1875 (art. L. 731-1 et suivants du code de l'éducation), Paris et Lyon en 1875, Angers en 1875, Lille en 1876 et Toulouse en 1877. Depuis plus d'un siècle, ces établissements ont développé une capacité d'excellence dans leurs domaines spécifiques, notamment dans les sciences religieuses. Dans le cadre des principes républicains, ils prennent part au débat sur la place des traditions et de la spiritualité dans des sociétés laïques ouvertes sur la pluralité des croyances...

Les instituts prennent part aujourd'hui à la réflexion philosophique et sociologique et pédagogique par des centres de recherche : le laboratoire de recherche en économie de la santé à Lille associé au CNRS et à l'INSERM exerce une activité reconnue en matière d'évaluation ; un autre laboratoire de recherche en éducation et formation fonctionne en liaison avec l'université Lyon II ; Toulouse a l'ambition de d'apporter son concours à l'éthique des affaires, Paris et Lyon participent à la recherche sur la paix et les droits de l'homme. De façon originale, Angers a abordé avec succès le domaine des applications mathématiques en collaboration avec des laboratoires de Paris VI, et intervient dans le secteur des sciences de la vie et de la Terre en liaison avec le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) ou l'IFREMER.

Les cinq instituts accueillent plus de trente-six mille étudiants et stagiaires, dont le tiers préparent des diplômes nationaux. C'est à ce titre qu'ils concourent au service public de l'enseignement supérieur et que l'Etat apporte un soutien financier propre à assurer la pérennité et l'indépendance de ces institutions. Depuis plusieurs années, des contacts réguliers ont lieu entre le ministère de l'éducation nationale et l'Union des établissements d'enseignement supérieur catholique. Le dialogue s'est ouvert à une réflexion générale sur l'apport des instituts au service public de l'enseignement supérieur. Dans ce cadre, la volonté de transparence académique, administrative et financière de l'UDESCA a rejoint celle du ministère de l'éducation nationale de définir avec les établissements les objectifs pédagogiques et scientifiques à moyen terme dans le cadre du schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'instrument moderne de ce dialogue est un contrat établi sur la base du projet de chaque établissement.

Dans l'ambition commune d'optimiser l'offre de formation française d'enseignement supérieur, les cinq instituts ont transmis conjointement au ministère leurs projets respectifs. Le ministère de l'éducation nationale et l'UDESCA conviennent d'engager immédiatement la démarche visant à conclure, dès que possible, les contrats d'objectifs...

Par le présent protocole, les deux parties s'engagent à poursuivre leur concertation régulière dans le souci de préserver l'identité des instituts catholiques au sein du système français d'enseignement supérieur.

À cette fin, seront poursuivis les objectifs suivants :

- 1) la contractualisation conjointe des projets d'établissement des cinq instituts dans un souci d'intensifier le potentiel académique de formation et de recherche ;*
- 2) la recherche de la valorisation en loi de finances de la subvention versée aux cinq instituts catholiques dans la double perspective de préserver ces institutions et de moderniser l'offre nationale des formations supérieures ;*
- 3) l'approfondissement des conventions avec les universités dans une volonté de partenariat équilibré ; à cette fin, le ministère encourage les contacts pris entre l'UDESCA et la conférence des présidents d'université ;*
- 4) la pleine participation des instituts de l'UDESCA à la construction de l'Europe des universités ».*

Extraits du protocole d'accord signé le 30 avril 2002 avec la FESIC

Le protocole d'accord signé le 30 avril 2002 entre M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale et Mgr Pierre Tapie, président de la Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC), disposait notamment :

« La Fédération d'écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC), créée en 1969, regroupe vingt-cinq écoles privées d'enseignement technologique associées aux cinq instituts catholiques d'Angers, de Lille, de Lyon, de Paris et de Toulouse. Ces écoles souvent très anciennes, comme l'École des hautes études industrielles (HEI) à Lille ou l'École catholique des arts et métiers (ECAM) à Lyon, développent une part importante de l'offre de formation diplômante et professionnalisante à bac + 5. Rassemblant 17 000 étudiants, elles délivrent annuellement environ 4 000 diplômes d'ingénieurs et de commerce reconnus par l'État et plus de cent mille anciens élèves exercent dans les entreprises des fonctions de responsabilité. Ces écoles, associations à but non lucratif, certaines reconnues d'utilité publique, veulent répondre par le dialogue aux défis de la modernisation des formations et de l'insertion dans l'espace européen de l'enseignement supérieur...

Ouvertes dans le cadre des dispositions légales relatives à l'enseignement technique, les écoles de la FESIC ont vocation à concourir aux missions de service public qu'établit le code de l'éducation pour les établissements d'enseignement supérieur : formation initiale et continue, formation à la recherche et par la recherche valorisation économique et technologique. Elles affirment la place centrale de l'étudiant ou du stagiaire dans les projets pédagogiques et mettent en place les conditions d'un accompagnement personnalisé. Les écoles d'ingénieurs sont habilitées par les ministres (art. 642-1 du code de l'éducation) et les écoles de commerce et de gestion sont autorisées aussi par voie réglementaire à délivrer un diplôme visé par le ministre chargé de l'enseignement supérieur. Ces établissements et ces formations sont soumis au contrôle d'instances d'expertise : de plus en plus à l'expertise du Comité national d'évaluation (CNE) et de façon systématique à celle la commission des titres d'ingénieur (CTI) ou de la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion (CEFDG)...

Toutes les grandes écoles de la FESIC développent des relations approfondies avec le ministère de l'éducation nationale. En satisfaisant aux exigences pédagogiques des instances d'évaluation, elles préservent la qualité des labels et justifient la subvention publique au regard des critères de qualité indispensables dans les domaines de la technologie et des savoirs professionnalisants. Dans cette optique, le ministère de l'éducation nationale a déjà intégré deux écoles à titre expérimental, HEI de Lille en 2000 et l'ECAM en 2001, à la procédure contractuelle conduite avec l'ensemble établissements publics d'enseignement supérieur.

Les écoles de la FESIC s'engagent à renforcer leur partenariat avec le ministère de l'éducation nationale, dans le cadre de leur reconnaissance par l'État et de leur participation aux missions de service public de l'enseignement supérieur.

À cette fin, les objectifs suivants seront poursuivis :

- 1) la réflexion sur le cadre législatif et réglementaire régissant les établissements privés d'enseignement technologique pour tenir compte des missions de service public dévolues aux écoles autorisés à délivrer un diplôme officiel ;*
- 2) la recherche de valorisation en loi de finances des subventions versées aux écoles de la FESIC, dans la perspective de préserver la diversité des formations supérieures technologiques ;*
- 3) la poursuite de dispositions contractuelles permettant aux écoles de garantir et de renforcer leur potentiel universitaire de formation et de recherche, en liaison avec les établissements publics, en vue d'une optimisation de l'offre de formation supérieure.*

Le présent protocole s'inscrit dans la volonté réciproque des parties de promouvoir l'innovation et l'excellence dans les formations technologiques et la recherche, afin de promouvoir le rayonnement de l'enseignement supérieur français dans l'espace européen de l'enseignement supérieur ».

6. Les dépenses en capital

Les **crédits de paiements** (titres V et VI) demandés pour 2004 représentent 8,5 % du budget de l'enseignement supérieur, avec **773 millions d'euros**, soit **une hausse de 15,2 %**, après une baisse de 7,4 % en 2003 et 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 de la recherche universitaire (chapitre 66-71) et à la maintenance (chapitre 66-72).

a) Les investissements en faveur de la recherche universitaire

Les subventions d'équipement demandées pour la recherche universitaire (chapitre 66-71), s'élèvent en 2004 à **338 millions d'euros de crédits de paiement, en hausse de 2,7 %** (après + 2,3 % en 2003, + 5,9 % en 2002 et + 7,3 % en 2001), et à 348 millions d'euros d'autorisations de programmes, c'est à dire au même niveau qu'en 2003 (après + 5,8 % en 2002 et + 10,7 % en 2001).

Il convient de signaler que ces crédits, qui s'apparentent pour partie à des subventions de fonctionnement, ont fait pour la première fois l'objet d'une mesure d'annulation le 3 octobre 2003, à hauteur de 16 millions d'euros.

Cette « première » peut s'expliquer par **l'effritement continu de la consommation des crédits** de ce chapitre depuis 1997, puisque leur taux de consommation est passé de près de 100 % en 1997 et en 1998, à 98 % en 1999 et en 2000, puis à 97 % en 2001, enfin, à 93 % en 2002, de sorte que le chapitre avait accumulé des reports à hauteur de 21,5 millions d'euros au début de 2003, et que cette mesure d'annulation n'a pas réduit les crédits disponibles en deçà du montant ouvert en loi de finances initiale pour 2003.

Selon les informations transmises à votre rapporteur spécial, cette mesure s'expliquerait aussi par le souhait du ministère de ne pas accroître les dotations de certains établissements n'ayant pas transmis en temps utile les pièces justifiant de l'augmentation de leurs besoins.

Par ailleurs, les **subventions prévues pour l'entretien et la maintenance des laboratoires universitaires** (article 66-72.50) se stabiliseraient en crédits de paiements, à 19,8 millions d'euros (après - 3,0 % en 2003, - 8 % en 2002 et - 5 % en 2001), et demeureraient stables pour la troisième année consécutive en autorisations de programme, à 19,8 millions d'euros.

Au total, la **recherche universitaire** bénéficierait donc de 358 millions d'euros de crédits de paiements en 2004, contre 349 millions d'euros en 2003.

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

Les dépenses de **maintenance** et de **mise aux normes de sécurité** des bâtiments d'enseignement supérieur **s'inscrivent en forte progression dans le projet de loi de finances pour 2004, à 276 millions d'euros de crédits de paiements**, contre 208 millions d'euros en 2001 et 221 millions d'euros en 2002, soit une **hausse de 33 %**, après - 9,4 % en 2003, - 12,3 % en 2002 et - 9,4 % en 2001.

Cette baisse globale recouvre des évolutions contrastées.

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, poursuivraient leur croissance avec + 6 millions d'euros de crédits de paiements, à **134 millions d'euros** en 2004, soit une nouvelle **hausse de 4,9 %**, après des hausses de 14 % en 2003,

de 12 % en 2002 et de 19 % en 2001 : **au total, ces crédits se seront ainsi accrus de 60 % entre 2000 et 2004.**

En second lieu, les crédits de paiement demandés pour les **travaux de mise aux normes de sécurité**, qui recouvrent à la fois la participation de l'État au volet sécurité du plan « Université du troisième millénaire » (U3M), les subventions aux établissements d'enseignement supérieur pour des travaux de mise aux normes de sécurité et les crédits demandés pour le **désamiantage du campus de Jussieu, réaugmenteraient** de 80 millions d'euros en 2003 à **142 millions d'euros en 2004**, cependant que les autorisations de programme afférentes progresseraient de 21 millions d'euros en 2003 à 117 millions d'euros en 2004 (l'intégralité du solde des autorisations de programme nécessaires à la mise en œuvre du plan de sécurité des établissements du programme U3M ayant par ailleurs 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).

Les observations de la Cour des Comptes sur la situation de la Sorbonne en matière de maintenance et de sécurité

« Malgré la prise de conscience des questions liées à la sécurité des immeubles au cours de la décennie 1990, la situation actuelle est loin d'être satisfaisante. Un contraste apparaît toutefois entre les universités provinciales et parisiennes. Alors que nombre des premières ont fait preuve de vigilance, les secondes ont connu une détérioration progressive de leur niveau de conformité aux normes de sécurité. Les bâtiments de la Sorbonne constituent un exemple extrême de telles carences :

*... La mise à disposition de l'université remonte au Second empire mais il n'existe plus d'exemplaire de cet acte. Au moment de la disparition de l'ancienne université de Paris et de son éclatement entre plusieurs établissements, aucun acte n'est venu entériner la nouvelle répartition, si ce n'est une convention de 1972 qui précise les modalités de remboursement des dépenses à la chancellerie. Aussi le fonctionnement de la Sorbonne souffre-t-il d'une dilution des responsabilités entre les divers occupants. **Cette gestion est si complexe qu'elle dépasse parfois l'entendement** : hormis l'école des chartes et la bibliothèque inter-universités (BIU), aucun utilisateur ne dispose d'un espace homogène. S'agissant de leur entretien, les bâtiments de la Sorbonne ont fait l'objet d'un total abandon par la ville de Paris pendant plus de 50 ans. Un projet de rachat par l'Etat a été envisagé et remis périodiquement à l'ordre du jour, puis définitivement abandonné au début des années 1990. De ce fait, les travaux à réaliser sont tout à fait considérables. Un plan d'investissement, estimé en 1996 à 13,48 M€, concerne la remise en état du clos et du couvert et la mise en sécurité. Les travaux sont financés par la Ville de Paris avec une contribution du ministère de l'éducation nationale de 1,52 M€. Ces dépenses paraissent limitées par rapport aux besoins de réhabilitation.*

Enfin les bâtiments de la Sorbonne sont soumis à la réglementation des établissements recevant du public. Or les locaux n'ont fait l'objet d'aucun examen global de la commission de sécurité entre 1978 et 1992 et ce, malgré deux incendies survenus en 1990 et 1992. Depuis lors, les interventions de la commission sont ponctuelles. L'état de la BIU présente des risques importants. La solidité à froid du bâtiment et la charge au sol n'ont jamais été vérifiées, alors que les structures métalliques supportent plus de trois millions d'ouvrages. Les locaux ne sont pas encloués. Certains sont même dépourvus de réseau de détection de fumées et de sortie de secours, tel le bâtiment B où, au cœur des réserves de la BIU, travaillent en permanence huit personnes dans des bureaux aux murs de bois.

La carence la plus grave est l'absence de réseau d'alarme. Les exercices d'évacuation sont dès lors très difficiles à organiser. Ils ne peuvent avoir lieu que par zones, sur intervention humaine, au sifflet ou bien à la corne de brume. Encore de tels exercices sont-ils contraints par des comportements individualistes car de très nombreuses zones sont protégées par des codes d'accès qui obturent les sorties de secours ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

c) L'état d'avancement des opérations de désamiantage et de rénovation du campus de Jussieu

Cette augmentation s'explique par l'accélération des opérations de désamiantage et par la remise à niveau du fonds de roulement de l'établissement public du campus de Jussieu effectuée en 2002 et en 2003.

On peut en effet rappeler que les retards initiaux du chantier de désamiantage s'étaient traduits, compte tenu du niveau élevé des crédits de paiement ouverts en lois de finances, par un gonflement du fonds de roulement de l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ), qui a ainsi atteint 124 millions d'euros au 31 décembre 2001.

En d'autres termes, les crédits de paiement alloués en 2001 (soit 46 millions d'euros) avaient 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 avait ainsi dégagé en 2001 des **produits financiers** substantiels (plus de 5 millions d'euros).

Cela signifiait que l'octroi de ces crédits de paiement à l'EPCJ en 2001 était absurde, puisque ces crédits avaient en fait abondé les réserves financières de l'établissement public au prix d'un endettement accru de l'État.

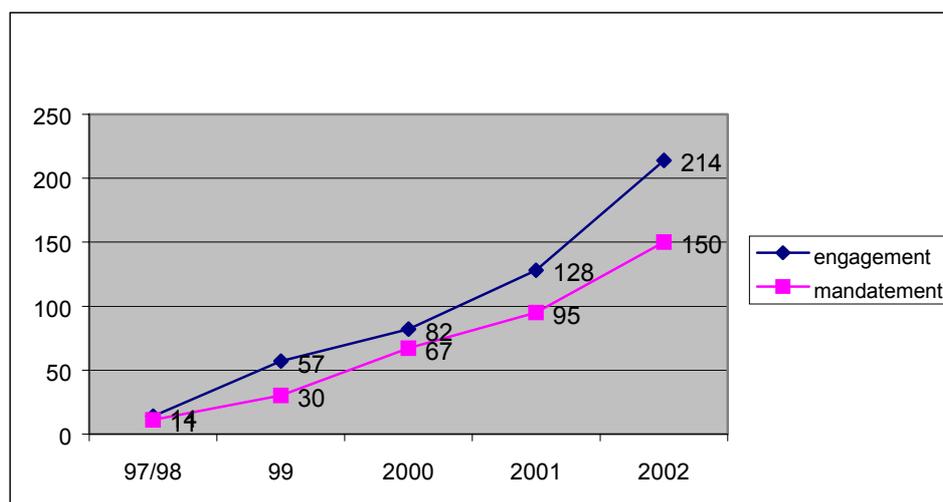
De même, **l'octroi de crédits de paiement supplémentaires en 2002** (à hauteur de 22,9 millions d'euros) **était parfaitement inutile** dès lors que le fonds de roulement de l'EPCJ au début de 2002 (soit 124 millions d'euros) était supérieur au montant cumulé du reliquat des dépenses d'opération engagées mais non mandatées à cette date (soit 33 millions d'euros) et du montant des engagements prévus en 2002 (soit 72 millions d'euros). Comme votre rapporteur spécial le supputait l'an passé, le fonds de roulement de l'EPCJ approchait ainsi encore 96 millions d'euros à la fin de 2002.

En revanche, l'année 2003 devrait se caractériser par une forte progression des dépenses d'opérations (à hauteur de 106 millions d'euros selon les prévisions transmises à votre rapporteur spécial), tandis que les crédits de paiement alloués devraient être limités à 19 millions d'euros.

En conséquence, le fonds de roulement de l'EPCJ pourrait être divisé par dix en 2003 pour s'établir aux alentours de 10 millions d'euros à la fin de l'année 2003, soit un niveau plus que raisonnable 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.

C'est donc bien la conjugaison de l'accélération des opérations physiques et de l'épuisement du fonds de roulement qui justifie la forte hausse (à 108 millions d'euros) des crédits de paiement prévus pour les opérations de désamiantage de Jussieu.

Evolution du cumul des engagements de crédits et des mandatemts effectués depuis 1997
(en millions d'euros)



Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

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 d'ailleurs qu'y soient consacrés en moyenne 80 millions d'euros chaque année sur la période 2004-2009.

On peut en outre se réjouir de ce que la date prévisionnelle d'achèvement du chantier, toujours officiellement fixée à 2009, n'ait pas reculé cette année.

On peut en effet rappeler que la date d'achèvement du chantier avait jusqu'ici reculé 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.

Enfin, certaines difficultés juridiques se sont aplanies. On peut en effet rappeler que :

- saisi de plusieurs requêtes du « Comité anti-amiante », le Tribunal administratif de Paris avait annulé le 8 novembre 2001 la 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 avait 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. 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 décidé le 12 mai 2002 d'autoriser la poursuite de l'exploitation, sous réserve de la réalisation, dans des délais prescrits, de certaines interventions. Ces travaux ont été réalisés par l'EPCJ au cours de l'année 2003, et même s'ils devraient se poursuivre en 2004, en particulier pour ce qui concerne le chantier de mise en sécurité de toutes les installations électriques du campus, ces mesures provisoires de sécurité devraient permettre d'exploiter le campus jusqu'à sa rénovation définitive par tranche⁷⁸, sous réserve de l'accord de la commission de sécurité de la Préfecture de police dont la visite est prévue pour l'automne 2003 ;

- le ministère indiquait par ailleurs en septembre 2002 en réponse aux questions de votre commission : « *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* ». Cette fermeture n'a pas eu lieu à la rentrée universitaire 2002, mais elle a été mise en œuvre progressivement en 2003 : la présidence de l'université Paris-VII fut ainsi relogée dans le 13^{ème} arrondissement en mars 2003 et les services administratifs de Paris-VI furent relogés Cité Voltaire en mai 2003. La Tour centrale, vidée de ces occupants, est ainsi fermée depuis la rentrée 2003 pour une mise en chantier de désamiantage.

⁷⁸ Le coût de cette rénovation étant évalué à 1.250 euros par mètre carré, hors désamiantage et hors ingénierie.

d) Les constructions nouvelles

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004 s'inscrit en rupture par rapport à la tendance précédente, puisqu'il propose de réaugmenter de 22 %, à **137 millions d'euros**, les crédits de paiement destinés aux **constructions nouvelles**, après trois années caractérisées par l'ajustement des crédits demandés aux crédits réellement consommés compte du rythme effectif d'engagement des travaux (les crédits de paiement inscrits en LFI étant ainsi passés de 271 millions d'euros en 2001 à 160 millions d'euros en 2002 puis à 113 millions d'euros en 2003).

Ce redressement constitue une bonne nouvelle dès lors qu'il correspond à une accélération physique des projets.

Quoi qu'il en soit, ces crédits de paiement connaîtraient des évolutions divergentes, puisqu'ils s'élèveraient à :

- **28,9 millions d'euros** pour les travaux de construction **sous maîtrise d'ouvrage Etat** (soit - 6,5 %), les crédits de paiement de ce chapitre ayant ainsi connu une baisse de grande ampleur au cours des années 1997-2004, comme l'illustre le tableau ci-après.

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

(en millions d'euros)

LFI	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Crédits de paiement	197	141	132	70	92	74	31	29
Évolution		- 27,9 %	- 5,9 %	- 47,6 %	+ 31,5 %	- 20,0 %	- 58,2 %	-6,5 %

- **110 millions d'euros** pour les **autres travaux** de construction, (contre 83 millions d'euros en 2003, 97 millions d'euros en 2002 et 180 millions d'euros en 2001), soit **une hausse de 32 %**.

• Les **autorisations de programme** destinées aux constructions nouvelles s'inscrivent par ailleurs en baisse dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2002, à 270 millions d'euros contre 393 millions d'euros en 2003, 404 millions en 2002 et 385 millions d'euros en 2001.

Ces autorisations de programme se répartissent entre :

- 254 millions d'euros (contre 364 millions d'euros en 2003 et en 2002 et 313 millions d'euros en 2001), dans le cadre des **contrats de plan Etat-Régions** ;

- 16,6 millions d'euros hors contrats de plan Etat-Régions, dont 2,9 millions d'euros pour le musée des arts premiers (contre 14,87 millions en 2003, 18,75 millions d'euros en 2002 et 49,3 millions d'euros en 2001) et 10,9 millions d'euros pour le Muséum d'histoire naturelle (comme en 2003).

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 254 millions d'euros d'autorisations de programmes aux opérations de construction inscrites dans les contrats de plan Etat-régions (CPER) 2000-2006.

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.

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 milliard d'euros de l'État initialement prévus pour le campus de Jussieu ;

- 0,41 milliard d'euros 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 milliard d'euros de l'État pour le musée du quai Branly.

On peut par ailleurs rappeler qu'en 2003, comme en 2002, 363,6 millions d'euros d'autorisations de programme avaient été ouvertes pour les CPER, 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 visait à permettre le démarrage d'opérations importantes, comme l'implantation de l'Université Paris VII sur la ZAC Paris rive gauche et répondait 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.

Au total, à la fin de 2004, 73 % des autorisations de programmes prévues dans le cadre des CPER auront été ouvertes, soit un peu plus que les cinq-septièmes (soit 71,4 %) des engagements de l'Etat dans les CPER 2000-2006.

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 137 millions d'euros de crédits de paiement pour les opérations de construction inscrites aux contrats de plan Etat-régions 2000-2006, après un total cumulé de 368 millions d'euros sur la période 2000-2003.

Au total, les crédits de paiement mis en place ne représenteront donc à la fin 2004 que 505 millions d'euros, soit **23 % des engagements de l'État au titre des CPER 2000-2006 (2.185 millions d'euros) ou 60 % du total des crédits de paiement initialement prévus sur cette période (846 millions d'euros) pour répondre à ces engagements.**

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

(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

L'explication de l'estimation initiale de l'évolution des besoins en crédits de paiement pour les CPER

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 ».

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

C. L'AGRÉGAT 21 « ACTION SOCIALE »

Cet agrégat recouvre les actions sociales de la section budgétaire en faveur des étudiants, tout en ne représentant, selon les estimations de la Cour des Comptes, qu'environ un quart du soutien financier apporté par l'Etat aux étudiants.

Composé exclusivement de dépenses ordinaires, cet agrégat connaît dans le projet de loi de finances pour 2004 une progression de 1,3 % (après + 0,3 % en 2003 et + 1,3 % en 2003), avec **1,606 milliard d'euros**.

A prix constants⁷⁹, les crédits demandés pour l'action sociale auront ainsi baissé d'environ 1 % par an sur la période 2002-2004, après avoir progressé de 7 % en moyenne sur la période 1999-2001.

En d'autres termes, le projet de loi de finances pour 2004 prolonge pour les dépenses d'action sociale inscrites au budget de l'enseignement supérieur le **palier** atteint après 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 donc à 19,3% en 2004, après avoir augmenté de 19,1 % en 1998 à 20,3 % en 2001.

Ce ralentissement concerne davantage les **aides directes** (dont la hausse a été limitée à + 1,4 % en 2004, + 0,1% en 2003 à structure constante, et + 1,2 % en 2002 contre + 9,1 % par an en moyenne sur la période 1999-2001), puisque la progression des **aides indirectes** est moins heurtée (+1,0 % en 2004, + 4,7 % en 2003 et + 1,6 % par an en moyenne sur la période 1999-2002).

⁷⁹ Déflatés de l'évolution des prix à la consommation.

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

(en millions d'euros)

LFI	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Aides indirectes (fonctionnement du CNOUS et des CROUS)	253	263	269	265	269	282	285
<i>Evolution en %</i>	+ 0,2	+ 4,0	+ 2,1	- 1,2	+ 1,6	+ 4,7	+1,0
<i>Nombre de lits subventionnés (en milliers)⁸⁰</i>	100,1	99,5	99,8	99,4	98,1	nc	nc
<i>Nombre total de lits (en milliers)⁸¹</i>	149,5	149,2	149,2	149,5	149,4	nc	nc
<i>Nombre de repas subventionnés (en millions)</i>	63,3	62,1	60,7	57,1	55,7	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	1.321
<i>Evolution en %</i>	+0,7	+9,3	+9,4	+8,5	+0,8	-0,6 ⁸²	+1,4
Étudiants boursiers (en milliers)	410	448	467	476	485	nc	nc
Taux d'étudiants boursiers ⁸³	24,1%	27,2%	28,2%	300%	30%	nc	nc
Total pour l'action sociale	1.255	1.367	1.466	1.564	1.580	1.585	1.606

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

⁸⁰ 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).

⁸¹ 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).

⁸² Mais + 0,1 % à structure constante.

⁸³ 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.

1. Les objectifs assignés à l'agrégat

Votre rapporteur spécial observait 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 ».

Cette observation a été entendue. En effet, dans le projet de loi de finances pour 2004, l'agrégat « Action sociale », se voit désormais assigner non seulement des objectifs « d'efficacité socio-économique », mais aussi, pour la première fois, de « qualité du service » et « d'amélioration de la gestion ».

a) Les objectifs d'efficacité socio-économique

Le projet de loi de finances pour 2004 propose tout d'abord trois objectifs « d'efficacité socio-économique », pour l'essentiel identiques à ceux retenus l'an passé.

- Deux d'entre eux 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 (69 euros en 2002 contre 75 euros en 2001) ou un studio en résidence (126 euros en 2002 contre 121 euros en 2001). On peut se demander si ces indicateurs sont bien pertinents, et si l'efficacité socio-économique ne consiste pas plutôt à offrir des logements à prix modérés à un nombre d'étudiants le plus élevé possible ;

- « 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 appellent la même observation que les indicateurs précédents. On peut d'ailleurs rappeler qu'ils 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.

Quoi qu'il en soit, on peut par ailleurs observer **que ces indicateurs se sont tous dégradés entre 1997 et 2002.**

En effet, entre 1997 et 2002, le loyer résiduel en chambre de cité universitaire a augmenté de 21 % (malgré une baisse de 9 % en 2002), le loyer résiduel d'un studio de résidence universitaire de 18 %, le prix d'un repas en restaurant universitaire de 14 % et le coût de ce repas de 22 %, alors que l'indice des prix à la consommation n'a progressé que de 7 % en glissement annuel sur la même période.

● Le troisième objectif concerne **les aides directes**, et consiste à :

- « réduire les inégalités ». Cet objectif est en fait la reprise sous un intitulé beaucoup moins précis de l'objectif retenu l'an passé consistant à « *atteindre un taux de 30 % d'étudiants aidés*⁸⁴ », puisque l'indicateur associé (ratio étudiants boursiers/étudiants des formations du ministère de l'éducation nationale susceptibles d'accueillir des boursiers) est identique.

b) *Les objectifs de qualité du service*

Le projet de loi de finances pour 2004 propose désormais deux objectifs de qualité du service :

- « améliorer le niveau de confort et de sécurité des résidences universitaires », les indicateurs associés étant le nombre de chambres rénovées détaillé par type de rénovation. Cet objectif remplace l'ancien objectif d'efficacité socio-économique consistant à « *remettre à 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 eux-mêmes substitués à l'indicateur de stock utilisé dans le budget pour 2001 (le nombre de lits subventionnés), qui s'inscrivait en diminution.

Votre rapporteur spécial se félicite à triple titre de l'introduction de cet objectif. En premier lieu, cet objectif répond à un réel besoin et s'inscrit dans le droit fil des orientations du gouvernement. En second lieu, cet objectif constitue d'un point de vue technique un bon objectif, c'est à dire un objectif précis assorti de cibles de résultats.

⁸⁴ Cet objectif prolongeait 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.

Enfin, on peut constater avec satisfaction que le nombre de lits rénovés, qui s'inscrivait auparavant en baisse (2.078 en 2001 contre 2.381 en 2000), devrait se redresser très nettement (à 3.123 en 2002-2003 à 4.680 en 2003-2004 puis à 7.239 en 2004-2005, selon les estimations et les prévisions du ministère).

Tout au plus peut-on observer qu'il n'y a aucun indicateur afférent à la sécurité (autre que celle des bâtiments) alors même qu'une enquête commandée en l'an 2000 par le CNOUS à l'association ERAVIS avait souligné le sentiment d'insécurité des résidents et des personnels et que le ministère suggérait en 2001 que des indicateurs du niveau d'insécurité allaient être disponibles⁸⁵ ;

- « améliorer la qualité du service rendu aux étudiants par les restaurants universitaires », les indicateurs associés étant l'évolution des notes adressés par les étudiants aux restaurants universitaires telles qu'appréhendées par une enquête de l'observatoire de la vie étudiante (OVE).

Tout en regrettant le caractère triennal de l'enquête précitée, il convient là encore de se féliciter de cet objectif et de l'indicateur associé.

On peut en effet rappeler que le nombre de repas étudiants servis par les restaurants universitaires s'est réduit de 14 % entre 1997 et 2002, dans un contexte de stagnation du nombre d'étudiants (- 0,2 %) ⁸⁶, en raison notamment de la transformation des pratiques alimentaires des jeunes (déstructuration des repas), mais aussi d'une **désaffection** certaine envers ce type de restauration, qu'un audit réalisé en 1998-1999 imputait notamment aux files d'attente et au manque de place, ainsi qu'à une mauvaise perception de la qualité et de la variété des prestations, comme de l'ambiance, du confort et de l'accueil.

En outre, l'indicateur proposé constitue un premier pas vers le développement d'indicateurs de satisfaction des usagers, conformément aux préconisations de l'IGAENR dans son rapport général pour 2002⁸⁷, qui soulignait notamment que « *l'instauration de la gestion de la performance s'est accompagnée, au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande, pour ne pas citer les Etats-Unis, d'une prise en compte rapide des usagers et, plus largement des citoyens... Les engagements gouvernementaux de ces derniers pays ont rappelé expressément que l'utilisateur était l'utilisateur final du service public et ont intégré largement des indicateurs de qualité, voire de satisfaction des usagers* ».

⁸⁵ Le ministère indiquait ainsi : « des observateurs locaux de la sécurité travaillant avec des fiches de signalement d'incident, à l'exemple du CROUS de Strasbourg, sont mis en place dans le réseau des œuvres afin de mesurer le niveau d'insécurité, [et que] des dispositifs de contrôle d'accès et de vidéo-surveillance sont mis en place dans un nombre croissant de résidences ».

⁸⁶ Au total, sur la base de deux repas par jour, les restaurants universitaires servent moins de 5 % des repas des étudiants durant l'année universitaire.

⁸⁷ Pages 21-22.

c) Les objectifs d'efficacité de la gestion

Le projet de loi de finances pour 2004 propose désormais deux objectifs d'efficacité de la gestion :

- « améliorer le délai d'octroi et de paiement des bourses sur critères sociaux », les indicateurs associés étant la proportion de bourses payées avant novembre et avant décembre (respectivement 83,3 % et 91,9 % pour l'année 2002-2003). L'introduction de cet indicateur résulte d'une demande de votre rapporteur spécial, qui ne peut donc que s'en féliciter. Cela étant, on peut se demander s'il ne s'agit pas là plutôt d'un indicateur de qualité du service, la réduction délai d'octroi et de paiement des bourses participant très clairement de l'amélioration des conditions de vie des étudiants ;

- le « taux de couverture des besoins en logement au plan national », les indicateurs associés étant les ratios nombre de lits/étudiants boursiers, nombre de lits/étudiants boursiers des 4^{ème} et 5^{ème} échelon et nombre de lits/nombre total d'étudiants en moyenne nationale, ainsi que dans les académies les mieux et les moins bien dotées. L'introduction de cet objectif représente un progrès. On peut toutefois se demander si cet objectif ne recouvre pas en fait deux objectifs distincts : l'un relatif à la réduction des inégalités entre académies et qui serait effectivement un objectif d'efficacité de la gestion ; l'autre relatif à la satisfaction des besoins et qui est en tout état de cause un indicateur d'efficacité socio-économique ou de qualité du service. En outre, on peut se demander si les indicateurs retenus sont les plus pertinents, puisqu'ils ne prennent en compte ni les demandes réelles (la proportion des étudiants souhaitant intégrer une résidence universitaire n'étant évidemment pas identique d'une académie à l'autre), ni le problème spécifique des étudiants étrangers.

2. Les 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 285 millions d'euros en 2003 (+ 1,0 %).

Ces aides recouvrent pour l'essentiel :

- la rémunération des **personnels administratifs** du CNOUS et des **CROUS** (article 36-14.10), à hauteur de **100,66 millions d'euros en 2004**, contre 98,6 millions d'euros en 2001, soit une hausse de 2,1 % ;

- les subventions de **fonctionnement** (à hauteur de 134 millions d'euros pour 2004, y compris le financement de la rémunération d'une partie des personnels ouvriers) aux **restaurants universitaires** et aux **résidences universitaires**⁸⁸, en hausse de 0,6 % ;

- les subventions de fonctionnement allouées à la **cité internationale de Paris** (soit 3,58 millions d'euros, comme en 2003 et à l'observatoire national de la vie étudiante (0,4 million d'euros, comme en 2003) ;

- enfin, les subventions prévues pour le « fonds de contractualisation » créé en 1996 pour la **rénovation** et **l'entretien** des restaurants et résidences universitaires, qui sont stables à 46,3 millions d'euros dans le projet de budget pour 2004 après avoir augmenté de 8 millions d'euros en 2003.

On peut rappeler à cet égard 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.

Or les opérations de réhabilitation de ce parc étaient jusqu'en 2002 particulièrement lentes. En effet, seules 20.000 chambres (dont 2.140 par an en moyenne sur la période 1999-2001) avaient été réhabilitées sur un parc d'environ 100.000.

On peut ainsi se féliciter de ce que le gouvernement se soit fixé pour objectif de multiplier le nombre annuel de chambres rénovées pour le porter à 7.000 par an au cours des prochaines années.

D'un point de vue budgétaire, cet objectif s'est traduit en 2003 par la l'augmentation précitée de 8 millions d'euros des crédits du fonds de contractualisation, mais aussi par la mobilisation de 10 millions d'euros de

⁸⁸ 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.

crédits de maintenance et de sécurité de l'agrégat « *Enseignement supérieur* », ainsi que de fonds propres des CROUS (à hauteur de 18,5 millions d'euros prévus pour 2003), soit au total 76,5 millions d'euros en 2003, qu'il convient de rapporter au coût moyen des réhabilitations (environ 15.000 euros par chambre⁸⁹) : **les crédits mobilisés en 2003 devraient ainsi permettre la réhabilitation de 5.100 chambres.**

D'un point de vue physique, le ministère prévoit ainsi que le nombre de chambres effectivement rénovées s'élèvera à 3.123 en 2002-2003, puis à 4.680 en 2003-2004 et à 7.239 en 2004-2005.

Les besoins à satisfaire demeurent toutefois considérables. En effet, selon le ministère :

- **en matière de rénovation, environ 71.000 chambres en résidences traditionnelles restent à réhabiliter.** Le coût de réhabilitation est estimé à environ 1,06 milliard d'euros, à raison de 15.000 euros par chambre. Ce montant correspond à une rénovation incluant dans les chambres l'implantation d'une « cabine 3 fonctions » (wc, douche, lavabo), le remplacement du mobilier d'origine par un mobilier neuf et les prises d'accès aux réseaux informatiques. Des rénovations sur ce modèle ont été réalisées ou sont en cours de réalisation dans de nombreux CROUS ;

- **en matière de construction, les besoins quantitatifs sont évalués sur 10 ans à 50.000 logements** (y compris les résidences internationales destinées à l'accueil des étudiants étrangers) : 15.000 logements compensant les pertes de chambres dues aux réhabilitations des résidences actuelles, 20.000 chambres pour améliorer l'offre dans les académies les plus déficitaires au regard de l'accueil des boursiers, en particulier en Île-de-France, et 15.000 chambres pour accueillir des étudiants étrangers. **A ces besoins quantitatifs s'ajoutent en outre des besoins qualitatifs**, car, les analyses du ministère retiennent le principe de nouveaux logements, d'une surface comprise entre 12 et 18 m², dotés d'équipements adaptés aux exigences du confort moderne (isolation phonique, sanitaires et kitchenette intégrés, connexions téléphoniques et informatiques...) et qui devraient être intégrés dans des bâtiments incluant des locaux de vie collective (salle de travail, de révisions, locaux pour les activités culturelles...), avec, en particulier, la création de foyers-logements réservés aux étudiants.

Ces éléments permettent d'apprécier l'ampleur l'effort qui serait demandé aux collectivités territoriales si le logement étudiant était décentralisé comme le prévoit le projet de loi relatif aux responsabilités locales.

⁸⁹ Ce montant était estimé l'an passé à 13.000 euros par chambre.

Il convient en outre de préciser que ces **besoins sont inégalement répartis**.

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la Cour des Comptes observait ainsi : « *la pénurie de logements semble générale, même si cette situation est particulièrement critique en Île-de-France. Les étudiants du département de Seine-Saint-Denis ne disposent que de 430 lits. Compte-tenu d'une durée moyenne de séjour de trois ans, le CROUS n'est en mesure d'offrir chaque année que 60 à 70 places, alors que les demandes émanant d'étudiants dont les parents sont exonérés d'impôt sur le revenu sont de l'ordre de 3.000* ».

La rentrée 2003 s'est d'ailleurs caractérisée par de fortes tensions en matière d'accès au logement des étudiants, en raison de cette pénurie structurelle, mais aussi des fortes hausses conjoncturelles du nombre d'étudiants et des prix des loyers hors résidences universitaires.

C'est pourquoi une mission d'étude, de réflexion et de propositions a été confiée à notre collègue député Jean-Paul Anciaux, qui devrait remettre ses conclusions pour la fin de l'année 2003, et que des cellules académiques d'aide au logement des étudiants ont été mises en place dans les académies. Associant autour des recteurs, en liaison avec les préfets, les présidents d'université, les CROUS, les CAF, les collectivités locales, les organismes HLM, les élus étudiants et plus largement tout autre interlocuteur susceptible d'intervenir dans ce domaine, elles ont pour objet selon le ministère, « *d'identifier les situations locales difficiles et de proposer les solutions nécessaires* ».

3. Les crédits d'aides directes

Les aides directes constituent désormais la totalité du titre IV de l'agrégat « *Action sociale* ». Elles sont regroupées dans un seul chapitre (43-71), pour lequel le projet de budget pour 2004 demande **1,321 milliard d'euros de dépenses ordinaires**.

● Ce chapitre regroupe en fait quatre articles d'importance très inégale :

- l'article 43-71.20 regroupe les crédits demandés pour le **fonds de solidarité universitaire**, soit 3,476 millions d'euros pour 2004 (sans changement par rapport à 2003 et 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 2003 et 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 3,4 millions d'euros prévus en 2004 comme en en 2003). En 2002-2003, 2.686 prêts d'honneur ont été ainsi attribués pour un montant moyen de 2.186 euros ;

- 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 2004, comme en 2003 et en 2002), les « *bourses d'enseignement supérieur et frais de voyage à l'étranger* » (à hauteur de 99.275 euros depuis 2002), les autres secours exceptionnels aux enfants de familles françaises résidant à l'étranger (à hauteur de 2.623 euros seulement depuis l'an 2002), enfin et surtout les aides complémentaires aux bourses ERASMUS (à hauteur de 4,57 millions d'euros depuis 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 99 % des crédits de ce chapitre.** Il regroupe tout d'abord des crédits destinés à des actions sociales diverses : « *Voyages de port à port* » (à hauteur de 1,236 million d'euros pour 2004), frais de transport des étudiants handicapés vers les établissements universitaires (à hauteur de 1,672 million d'euros pour 2004) et « *Bourses d'équipement* » (à hauteur de 10.491 euros pour 2004). S'y ajoute 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, à hauteur de **11,7 millions d'euros** pour 2004, et surtout, à hauteur de 1.294 millions d'euros pour 2004, les **bourses** proprement dites.

• **Ces 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). Elles se partagent entre :

- pour l'essentiel, **les bourses sur critères sociaux** (environ 472.000 en 2002-2003) 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 3.501 euros par an en 2002-2003, et leur montant moyen de 2.691 euros ;

- les **bourses sur critères universitaires** (environ 12.600 en 2002-2003, comme en 2001-2002, contre 14.550 en 2000-2001) 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 (7.048 en 2002-2003), DESS (3.196 en 2002-2003), agrégation (1.620 en 2002-2003) et bourses de services public pour des étudiants préparant des concours de la haute fonction publique, au nombre de 690 en 2002-2003. leur montant annuel, qui dépend de la formation suivie, ce dont on peut d'ailleurs

s'étonner, s'étege pour l'année 2003-2004 entre 3.456 euros pour les bourses de service public et 4.077 euros pour les bourses d'agrégation ;

- les « **allocations d'études** » allouées par les recteurs et destinées à aider les étudiants confrontées 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 depuis la rentrée 2001. Cependant, comme votre rapporteur spécial le souligne chaque année, **ce contingent n'est pas intégralement consommé**, même si leur taux de consommation progresse lentement (de 77 % en 1999-2000 à 89 % en 2000-2001 puis à 92 % en 2002-2003). Cela résulte notamment d'un défaut d'information des étudiants et des difficultés de gestion d'un dispositif parcimonieux et par essence relativement discrétionnaire ;

- les **bourses de mérite** d'un montant maximum de 6.102 euros par an en 2002-2003, destinées aux 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, là encore, le contingent prévu n'est pas intégralement consommé (le taux de consommation de ces bourses ayant ainsi baissé de 95 % en 1998-1999 à 91 % en 1999-2000 puis à 83 % en 2000-2001) ;

● **Les crédits destinés à ces aides sociales s'accroissent au total de 18,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004** en raison, pour 12,4 millions d'euros, de l'effet en année pleine des mesures inscrites dans la loi de finances initiale pour 2003 (notamment l'ouverture des bourses sur critères sociaux aux étudiants de DEA) et, pour 6,2 millions d'euros, de l'effet en tiers d'année de la **revalorisation** de 1,5 % du taux des bourses sur critères sociaux, sur critères universitaires et des allocations d'études à la rentrée 2004, ce qui compte tenu de l'inflation attendue, ne devrait pas entièrement prévenir **l'érosion de leur pouvoir d'achat**.

Cela étant, il convient de signaler **deux novations** :

- d'une part, la loi du 30 avril 2004 relative aux **assistants d'éducation** prévoit que les étudiants boursiers recrutés comme assistants d'éducation (ce dispositif leur étant d'ailleurs destiné en priorité) conservent le bénéfice d'une bourse au moins au niveau du deuxième échelon et peuvent cumuler leur rémunération et leur bourse ou allocation d'étude dès lors qu'ils sont employés à mi-temps ;

- d'autre part, le projet de loi de finances pour 2004 prévoit, pour un coût de 2,364 millions d'euros, **d'augmenter de 2.000**, pour le porter à 6.000, **le nombre des bourses de mobilité internationale**. Il s'agit là d'un dispositif créé à la rentrée 2001 et géré depuis la rentrée universitaire 2002 directement par les établissements (de sorte que les crédits sont inscrits dans leurs subventions de fonctionnement). Ces bourses sont destinées à aider des étudiants boursiers sur critères sociaux ou bénéficiaires d'une allocation d'études à effectuer un séjour de formation à l'étranger. Ces bourses représentent une aide mensuelle de **389 euros pendant trois mois**, cumulable avec leurs bourses ou allocations d'études, les bourses ERASMUS et les aides apportées par les collectivités territoriales (cf. l'encadré ci-après).

Les aides à la mobilité des étudiants apportées par les collectivités territoriales

« Les régions offrent souvent des aides complémentaires aux programmes communautaires SOCRATES- ERASMUS et LEONARDO (régions Alsace, Bourgogne, Limousin, Bretagne, Île-de-France, Nord Pas de Calais, Provence Côte d'Azur). Elles prennent également en charge le programme FACE (les stages doivent avoir lieu dans les services commerciaux d'entreprises étrangères à l'étranger, dans les pays industrialisés non francophones) ou proposent des programmes spécifiques propres ; par exemple la région Rhône Alpes subventionne des séjours de formation à l'étranger pour les étudiants de la région et a créé à cet effet des « bourses régionales de formation à l'étranger » (BRFE). La région Rhône Alpes a ainsi consacré 85 millions de francs à la mobilité des étudiants en 2000, la région Pays de la Loire, 21 millions de francs, la région Provence Alpes Côte d'Azur, 15 millions de francs.

En outre, des départements (Bouches du Rhône, Charente-Maritime, Côtes d'Armor, Dordogne, Gironde, Ille-et-Vilaine, Loire, Orne, Vaucluse..) offrent des aides complémentaires à Socrates- Erasmus et Leonardo ou ont créé leurs propres systèmes de bourses (Bouches du Rhône, Finistère, Loire, Loire Atlantique). Certains départements proposent également des aides pour tous types d'études et de stages et toutes destinations sous forme de prêts d'honneur remboursables (Calvados, côtes d'Armor, Finistère, Haute Savoie).

Enfin, des villes (Grenoble, Nantes, Montpellier, Strasbourg, La Rochelle, Paris...) proposent aussi des aides à la mobilité pour renforcer les programmes communautaires de l'Union européenne ou des programmes liés au jumelage avec différentes villes du monde.

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

4. La gestion des bourses

La Cour des Comptes avait déjà souligné dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'an 2000 la baisse de 98 % en 1999 à 95 % en l'an 2000 du taux de consommation des crédits du chapitre 43-71, en concluant : *« 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] ».*

Cette situation s'est prolongée en 2001 : comme le relevait 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* ».

Votre rapporteur spécial s'était donc étonné de l'évolution des crédits demandés pour les bourses pour 2002 et avait jugé 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. En effet, malgré des annulations à hauteur de 30 millions d'euros ayant notamment permis de gager le décret d'avances du 8 novembre 2002 destiné à payer les sureffectifs d'enseignants contractuels de l'enseignement scolaire, le taux de consommation des crédits du chapitre 43-71 ne s'est élevé qu'à 97,5 % en 2002, ce qui a donné lieu à des reports à hauteur de 32,8 millions d'euros sur 2003 et, en mars 2003, à une nouvelle mesure d'annulation à hauteur de 4,7 millions d'euros.

Comme l'an passé, et tout en observant, au vu des premiers éléments sur l'exécution du budget en 2003, que cette situation devrait sensiblement s'améliorer, votre rapporteur spécial se demande ainsi dans quelle mesure cette sous-consommation récurrente trouvait son origine :

- dans la volonté du ministère de disposer de chapitres « réservoir », au mépris de la sincérité budgétaire ;

- dans la défaillance des **systèmes d'information et les capacités de pilotage du ministère en matière de bourses**⁹⁰ :

- dans la « **mal administration** » de certains dispositifs de bourse⁹¹, notamment les allocations d'études.

⁹⁰ 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).

⁹¹ 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.

5. La réforme des dispositifs d'aide aux étudiants

Dans ses « *Perspectives économiques* » de décembre 2001, l'OCDE observait : « *les dispositifs de financement public de l'enseignement postobligatoire semblent être régressifs. Les diplômés universitaires, généralement issus de milieux favorisés et ayant des perspectives de revenus élevés reçoivent d'importantes subventions publiques auxquelles sont associés certains avantages sociaux... Ceux quittent l'école à la fin de la scolarité obligatoire ne bénéficient pas de tels transferts* ».

En conséquence, l'OCDE préconisait de procéder simultanément à un relèvement des droits de scolarité et à un élargissement des dispositifs de prêts aux étudiants, en soulignant notamment qu'un « *plus large accès aux prêts des étudiants, même sans élément de subvention, pourrait être particulièrement important pour les jeunes issus de milieux défavorisés, en donnant à tous les individus de plus grandes chances d'exploiter pleinement leur potentiel* ».

De même, dans son rapport d'avril 2003 intitulé « *Education et redistribution* », le **Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC)** observait que, contrairement celui de l'enseignement scolaire, « *le financement public de l'enseignement supérieur bénéficie majoritairement aux familles les plus aisées du fait des différences de taux d'accès* ». En outre, « *compte tenu d'un coût nettement plus élevé dans les formations de préparation aux grandes écoles et dans ces dernières, dont le recrutement est très majoritairement issu de milieux professionnels plus élevés, la répartition des dépenses d'éducation au profit des familles aisées est très certainement sous-estimée* ».

Le CERC concluait ainsi : « *l'actuel système français d'aides aux études supérieures n'apparaît pas favoriser particulièrement les étudiants d'origine modeste. En effet, si les bourses participent à une redistribution en faveur des familles modestes, les réductions fiscales et sans doute les aides au logement, favorisent davantage les familles aisées. Nombre de pays développent des prêts publics au financement des études, à faible taux d'intérêt et dont les conditions de remboursement dépendent des revenus futurs. La création d'un tel système mériterait d'être étudiée pour la France* ».

Votre rapporteur spécial a demandé au ministère son analyse de ces propositions et des expériences étrangères (Suède, Norvège, Danemark, Australie, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni) sur lesquelles elles s'appuient.

Le ton de la réponse préparée par les services de la direction de l'enseignement supérieur a été extrêmement critique.

On peut toutefois observer que les observations précitées ne sont pas demeurées sans écho.

Ainsi, **l'Institut d'études politiques de Paris** a-t-il décidé, à la suite des travaux d'une commission présidée par M. Jean-Paul Fitoussi et dont le rapporteur était M. Louis Chauvel, sociologue spécialiste des inégalités à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), de moduler ses droits d'inscription en fonction des revenus des familles des étudiants, le surcroît de ressources ainsi obtenu devant notamment contribuer pour partie à la réévaluation des bourses accordées aux étudiants les moins bien lotis et à l'amélioration des services offerts aux étudiants. A l'occasion de sa conférence de presse du 22 octobre 2003, M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a estimé que cette réforme était *« courageuse »*, tout en précisant qu'il n'avait pas le projet de l'étendre aux universités.

Par ailleurs, afin *« d'apporter des améliorations concrètes en matière de vie étudiante et de mieux prendre en compte les situations de grandes difficultés sociales »*, le ministère a engagé à la rentrée 2003 des discussions sur l'accompagnement social des étudiants. Une première table ronde de concertation avec les organisations étudiantes s'est ainsi tenue le 11 septembre à l'issue de laquelle quatre groupes de travail ont été mis en place sur la démocratie étudiante ; la santé et le handicap ; l'amélioration des conditions matérielles des étudiants et le logement étudiant, le ministère précisant à cet égard : *« aucun sujet n'est a priori exclu de la réflexion. Parmi les thèmes abordés figurent ainsi les aides sociales et la situation financière des étudiants, mais aussi les conditions d'un meilleur accueil et d'une meilleure intégration des étudiants dans la cité comme dans les universités, en particulier des étudiants étrangers, le rôle que les étudiants peuvent jouer dans les universités et les CROUS par le développement des « jobs étudiants » ou leur engagement associatif »*.

Enfin, il convient de souligner que **M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, a estimé le 24 octobre 2003, à l'occasion d'un déplacement au congrès d'une association d'étudiants, que le système d'aide aux étudiants était « illisible », « parfois absurde, et en tout cas inéquitable », de sorte qu'il était prêt à en proposer la refonte dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005.**

SECONDE PARTIE :

LES RÉFORMES DE STRUCTURE

Votre rapporteur spécial s'attachera dans cette partie à présenter, par ordre plus ou moins chronologique, les principales réformes de structure en cours ou envisagées en matière d'enseignement supérieur.

I. LA RÉORGANISATION DE L'ADMINISTRATION CENTRALE

L'organisation de l'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a fait l'objet d'ajustements intervenus le 7 avril 2003 qui tirent les leçons, avec un recul de quelques années, de la réforme de 1998 et adaptent l'organigramme aux choix stratégiques des ministres.

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère a apporté les précisions suivantes quant à cette **réorganisation de l'administration centrale** en matière d'enseignement supérieur :

De manière générale, « l'accent a été placé sur une meilleure gestion de l'encadrement, sur le renforcement des missions d'évaluation et de prospective, sur le rapprochement de la gestion des emplois et des personnels, sur l'affirmation de la politique de décentralisation et de modernisation, sur la nécessaire unité dans l'animation des services déconcentrés et des universités. Les mesures de réorganisation prises s'articulent avec la préparation de la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances dans la mesure où, comme la LOLF, elles visent à réformer le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers le contrôle de la performance et la responsabilisation des gestionnaires ».

Plus précisément :

*- « le rôle de pilotage, par les contrats uniques, des universités de la direction de l'enseignement supérieur a été renforcé, notamment le pilotage des universités par la recherche. Une nouvelle répartition des compétences entre la **direction de l'enseignement supérieur** et celle de la recherche a été opérée : la sous-direction de l'organisation et des moyens de l'enseignement supérieur a été réorganisée pour accueillir les missions de pilotage et d'animation des formations et études doctorales. Le périmètre des compétences de cette direction, de plus, a été élargi au patrimoine universitaire d'une part et au suivi et à l'évaluation des contrats Etat-Régions pour les établissements*

d'enseignement supérieur d'autre part. Cette direction maîtrisera la politique immobilière affectant les universités. Une nouvelle sous-direction a été constituée pour prendre en compte ce nouveau champ d'activités, précédemment traité par la direction de la programmation et du développement. Un bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion a été créé au sein de la sous-direction de l'organisation et des moyens de l'enseignement supérieur. Ce bureau a pour rôle, dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, d'impulser et de coordonner la réflexion sur la structuration du budget de l'enseignement supérieur par finalité pour déterminer une nomenclature en programmes et actions, des coûts complets par action, des objectifs opérationnels quantifiés et des indicateurs de résultat ; d'apprécier l'impact de la LOLF (et du passage à un budget global) sur la gestion, la réglementation financière et l'évolution des outils de gestion des établissements (budgets et comptes financiers, contrôle de gestion, comptabilité analytique, système d'information appuyé sur les indicateurs) ; enfin de formaliser le dialogue de gestion entre l'administration de tutelle et les établissements sur la déclinaison des objectifs par action, les coûts et les indicateurs de résultats: mise en place ou adaptation d'outils (contrats d'objectifs,...) ;

- la mission scientifique universitaire, précédemment rattachée à la direction de l'enseignement supérieur et à la direction de la recherche, est devenue autonome et s'intitule désormais mission scientifique, technique et pédagogique. Elle se concentre sur des fonctions d'expertise et d'évaluation, qu'elle exerce pour le compte des directions en charge de l'enseignement supérieur, de la recherche et de la technologie ;

*- la création de la mission scientifique, technique et pédagogique a permis la suppression des départements scientifiques de la **direction de la recherche**. Une nouvelle répartition des compétences entre la direction de l'enseignement supérieur et la direction de la recherche a été opérée. Le dossier des formations et études doctorales est passé à la direction de l'enseignement supérieur et la sous-direction de la recherche universitaire a été réorganisée en conséquence. La mission pour la parité en sciences et technologies a étendu en revanche son champ de compétence à l'enseignement supérieur. La sous-direction des organismes de recherche et de la coordination de la politique de recherche a été restructuré ;*

*- enfin, la direction des personnels administratifs, techniques et d'encadrement est devenue la **direction de l'encadrement**. La nouvelle direction de l'encadrement est chargée de définir et de mettre en œuvre la politique de recrutement, de formation et de gestion des personnels d'encadrement supérieur des services centraux, des services déconcentrés et des établissements publics relevant du ministère chargé de la jeunesse et de l'éducation nationale ».*

II. LA DÉCENTRALISATION DU LOGEMENT ÉTUDIANT

Le projet de loi relatif aux responsabilités locales comporte une mesure visant à organiser l'offre de logements étudiants de façon plus adaptée aux besoins des intéressés, à l'évolution des formations et au développement de la mobilité étudiante.

Le projet de loi initialement proposé par le gouvernement prévoyait ainsi le transfert aux communes, ou à leurs groupements, des opérations de construction, de reconstruction et d'équipements des locaux destinés au logement des étudiants. Le centre national et les centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (CROUS) continueraient à gérer leur parc actuel de résidences, mais celles-ci seront désormais propriété des communes ; les CROUS resteraient seuls compétents pour prendre les décisions d'admission et de réadmission des étudiants bénéficiaires des oeuvres sociales.

A l'initiative de sa commission des affaires culturelles, le Sénat a toutefois adopté en première lecture un amendement tendant à limiter ce transfert aux seuls communes ou établissements de coopération intercommunale qui en feraient la demande.

Par ailleurs, il convient d'observer que **les projets du gouvernement en matière de décentralisation de l'enseignement supérieur s'inscrivent en retrait par rapport à l'an passé.**

En effet, le gouvernement avait alors « *ouvert des pistes* » pour l'entretien et la construction des bâtiments, « *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 mobilité⁹² ou à l'insertion professionnelle) ; enfin « *l'implication, à chaque fois que possible* », des collectivités locales dans la politique contractuelle conduite avec les établissements.

Ce retrait ne constitue toutefois pas une surprise pour votre rapporteur spécial, qui observait dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2003 :

⁹² 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.

« Parfois construit rapidement⁹³, parfois mal connu⁹⁴ et mal géré, parfois surexploité⁹⁵, de plus en plus éparpillé, confronté à la diffusion de la violence urbaine et des dégradations gratuites⁹⁶, le patrimoine universitaire demeure en effet insuffisamment entretenu et vieillit donc mal, au point que l'on puisse s'inquiéter de la pérennité des nouveaux locaux cofinancés à grands frais par les collectivités locales. Les carences de la maintenance, les manquements à la sécurité des locaux⁹⁷, 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 universitaires constituent autant de dettes implicites de l'État 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 ».*

⁹³ 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.

⁹⁴ 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 ».

⁹⁵ 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.

⁹⁶ 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 ».

⁹⁷ 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 ».

III. LA MODERNISATION DES UNIVERSITÉS

Votre rapporteur spécial déplore que le ministère se soit refusé en réponse à son questionnaire budgétaire à transmettre officiellement les premières versions du projet de loi relatif à la modernisation des universités, pourtant largement diffusées.

Quoi qu'il en soit, il convient de préciser que ce projet, dont l'examen est annoncé pour juin 2004, proposerait diverses dispositions visant à :

- « **lever certaines contraintes juridiques qui pèsent sur les universités. Le président doit pouvoir déléguer sa signature, notamment pour la passation des marchés publics ; le conseil d'administration doit pouvoir modifier plus aisément ses statuts et l'État ne doit plus intervenir systématiquement dans les décisions de modification des structures internes. Enfin, la Conférence des présidents d'université n'a plus à être présidée par le Ministre** » ;

- « **ouvrir les universités vers les collectivités territoriales en mettant en place une coopération plus efficace avec ces dernières : celle-ci doit pouvoir prendre des formes souples telles que des conventions conclues à l'initiative des établissements et qui feraient alors partie intégrante du contrat d'établissement. L'objet d'un tel partenariat -excluant ce qui reste du domaine de l'État comme la définition des diplômes nationaux- sera déterminé par les universités et pourra concerner différents aspects de la vie étudiante, la politique internationale, ou encore la valorisation de la recherche** » ;

- « **instituer dans chaque université un conseil d'orientation stratégique, composé de personnalités qualifiées extérieures à l'établissement, françaises ou étrangères représentant notamment les collectivités territoriales, le monde économique et social et les intérêts scientifiques et chargé de donner un avis sur la politique générale de l'établissement, l'élaboration du projet et du contrat d'établissement** » ;

- « **renforcer et donc responsabiliser les équipes présidentielles, tout en améliorant le fonctionnement démocratique des universités : modifier les modalités d'élection des vice-présidents, dont au moins un vice-président étudiant, pour que les équipes présidentielles soient plus homogènes** » ;

Le « gouvernement » des universités

« Le gouvernement des universités est organisé sous une forme démocratique. Le pouvoir exécutif est assuré par un président élu pour cinq ans par les trois conseils. Ce dernier dispose d'un bureau et d'un secrétariat général qui dirige les services administratifs. Cette structure dirigeante est chargée de préparer et de décider des questions soumises à l'approbation des trois conseils qui constituent les organes délibérants des universités :

- le conseil d'administration, présidé par le président de l'université, qui connaît de toutes les missions dévolues à l'université et peut déléguer certaines de ses attributions au président de l'université. Il est composé de trente à soixante membres (40 à 45 % de représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs, 20 à 30 % de personnalités extérieures, 20 à 25 % de représentants d'étudiants, 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service) ;

- le conseil scientifique qui propose au conseil d'administration les orientations des politiques pédagogiques et de recherche de l'établissement. Il comprend vingt à quarante membres (60 à 80 % de représentants du personnel dont la moitié de professeurs et personnes habilitées à diriger des recherches, 7,5 à 12,5 % de représentants des étudiants de troisième cycle, 10 à 30 % de personnalités extérieures qui peuvent être des enseignants-chercheurs ou des chercheurs d'autres établissements) ;

- le conseil des études et de la vie universitaire qui dispose d'un pouvoir de proposition et d'instruction des demandes et projets concernant la formation (initiale et continue) et la vie étudiante. Il comprend vingt à quarante membres -75 à 80 % de représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des étudiants, 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, 10 à 15 % de personnalités extérieures).

Chacun des deux derniers conseils est présidé par un vice-président. Le renouvellement des membres a lieu tous les quatre ans, sauf pour les représentants des étudiants, élus tous les deux ans ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

*- « introduire dès à présent les dispositions législatives qui permettront aux universités d'évoluer vers le **budget global**, lorsque la loi organique sur les lois de finances sera mise en place. Son périmètre pourrait concerner à terme les crédits de personnel, l'ensemble des moyens de la recherche et la propriété du patrimoine, dont la dévolution sera accélérée. Son calendrier devra être suffisamment flexible pour que les universités puissent aller vite si elles le souhaitent ou au contraire de manière progressive et partielle » ;*

- enfin, « mieux évaluer les établissements. Le contrat pluriannuel en est l'occasion, et le Conseil national d'évaluation aura un rôle important pour évaluer à la fois les résultats du contrat précédent et recommander les orientations du contrat futur, en liaison avec les autres instances d'évaluation. De nouvelles formes de contrôle de gestion dans la perspective de l'évolution vers le budget global seront également mises en place. Par ailleurs, il est

prévu que les établissements se dotent de procédures internes d'évaluation lui permettant de mesurer et d'apprécier l'efficacité de son action dans les domaines scientifique et pédagogique comme dans ceux de l'organisation et de la gestion ».

Selon le ministère, « ces modifications législatives permettront de poursuivre la réforme de **l'harmonisation européenne des diplômes**, le LMD, et d'organiser résolument l'offre de formation de manière à pouvoir accueillir un plus grand nombre d'étudiants étrangers et à faciliter la mobilité de nos étudiants. Elles offriront aux universités la possibilité de mettre réellement leurs moyens en commun. La **mutualisation et le regroupement des compétences** sont d'abord une bonne manière d'améliorer la qualité du service public en optimisant les moyens. Cela permettra aussi de rendre plus lisible l'enseignement supérieur, actuellement éclaté en universités souvent de petite taille. Une formule nouvelle d'établissement public de coopération universitaire est instituée pour favoriser dans une démarche volontaire et évolutive les rapprochements entre universités d'un même site, d'un même pôle, ou d'une même académie, dans la perspective de la réunion en un seul établissement en lieu et place des établissements participants si ceux-ci en décident ainsi ».

Ce projet répond notamment aux préconisations de la Cour des Comptes, qui soulignait notamment dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif :

« L'autonomie des universités n'a de réalité que si ces établissements sont à même d'affirmer leur identité, de se doter d'un gouvernement solide et de définir une stratégie de développement traduite par une véritable politique financière. Dans son rapport public de 1999 consacré à la gestion budgétaire, financière et comptable des universités, la Cour avait souligné que ces conditions n'étaient encore que rarement réunies dans les universités jusqu'alors contrôlées par les juridictions financières. Quatre années après ce constat, il est possible de prendre la mesure des progrès accomplis. Le gouvernement des universités s'est souvent renforcé. Des améliorations ont permis de formaliser les procédures administratives et de corriger nombre d'irrégularités d'ordre budgétaire et financier. Pourtant il reste aux universités à renforcer l'autorité de leurs instances centrales, à développer leurs compétences administratives et techniques et à se doter d'instruments de pilotage pour donner corps aux politiques qu'elles poursuivent ».

En effet, « l'organisation institutionnelle du gouvernement des universités rend, par ailleurs, malaisée l'affirmation d'une politique unitaire d'établissement », car « la polysynodie instaurée en 1968 appelle une coordination entre un conseil d'administration, un conseil scientifique et un conseil des études et de la vie universitaire, [or] chacune de ces instances émane d'élections organisées à des dates différentes ». Dans ces conditions, « les diverses configurations des pouvoirs administratifs au sein des

universités ne sauraient, par elles-mêmes, permettre l'exercice de réelles fonctions de pilotage qui requièrent la définition d'objectifs, le suivi des moyens et l'évaluation des résultats. A cet égard, trop d'universités, engagées dans un processus de déconcentration ou, à l'inverse, de concentration des tâches, croient de ce seul fait développer une telle fonction, dont elles continuent en réalité à se priver ».

IV. LA STRATÉGIE MINISTÉRIELLE DE RÉFORME

Au delà de l'évolution de l'administration centrale vers une « structure cible », de la décentralisation du logement étudiant et de la modernisation des universités, la **stratégie ministérielle de réforme** transmise en octobre 2003 par M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, prévoit plusieurs mesures relatives à l'enseignement supérieur :

- « les relations entre l'administration centrale et les établissements publics dont elle assure la tutelle seront profondément réformées. La pratique du contrat d'établissement pluriannuel sera systématisée. La mission de la tutelle sera d'animer cette politique de contractualisation et d'évaluer sa mise en œuvre. Cette politique de contractualisation permettra de donner un contenu précis à la clarification des rôles de l'administration centrale et de l'établissement. Les établissements publics devront jouer un rôle complémentaire de celui de l'administration centrale et des services déconcentrés. Cette réorganisation des relations doit permettre d'amplifier les efforts de clarification de certaines fonctions, notamment dans le domaine international (Direction des relations internationales et de la coopération, CIEP, EduFrance), dans les technologies nouvelles (Direction de la technologie, CNDP et CRDP, CNED) » ;

- « le recrutement et le mouvement des attachés d'administration scolaire et universitaire seront déconcentrés dans les trois ans vers les recteurs. La gestion des ingénieurs et techniciens de recherche et de formation sera décentralisée fonctionnellement vers les universités. D'autres corps à gestion nationale, comme ceux des personnels de direction, feront l'objet de déconcentrations partielles » ;

- enfin, « pour les chercheurs et enseignants - chercheurs, deux démarches parallèles sont envisagées. L'une porte sur la définition des obligations de service des enseignants chercheurs, l'autre sur le rapprochement des enseignants - chercheurs et des chercheurs. Une mission a été lancée sur ces questions ».

V. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Transversal à l'ensemble du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, le dispositif de conduite de projet destiné à préparer la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) est décrit par notre collègue Roger Karoutchi dans le cadre de son rapport sur le projet de budget pour la jeunesse et l'enseignement scolaire.

S'agissant plus particulièrement de l'enseignement supérieur, le ministère envisage de créer une mission interministérielle « Enseignement supérieur et recherche » dont le périmètre correspondrait à l'union des deux ensembles que constituent aujourd'hui le budget coordonné de l'enseignement supérieur (BCES) et le budget civil de recherche et de développement technologique (BCRD), tout en s'ouvrant, plus largement que le BCRD, à la recherche duale, civile et militaire, soutenue par le ministère de la défense.

Cette mission rassemblerait, en dépenses ordinaires et crédits de paiement de la loi de finances pour 2003, 18,5 milliards d'euros de crédits distribués sur 15 sections budgétaires, dont 9,2 milliards d'euros de crédits d'enseignement supérieur et 9,3 milliards d'euros de crédits de recherche.

Votre rapporteur spécial approuve la création de cette mission interministérielle, qui correspond d'ailleurs à l'ambition poursuivie cinq ans plus tôt par M. Claude Allègre, et dont ne subsistaient à ce jour que les « jaunes budgétaires » du BCES et du BCRD. On peut d'ailleurs également souscrire au diagnostic du ministère selon lequel :

« La cohérence de la mission repose sur le constat que la séparation de l'enseignement supérieur et de la recherche dans deux missions distinctes méconnaîtrait la très forte imbrication des politiques, des structures et des personnels des deux domaines. La recherche universitaire est produite au sein d'équipes unissant très fréquemment des enseignants-chercheurs et des chercheurs d'organismes de recherche. Cette situation résulte d'une action volontariste de l'Etat, menée au moyen de la politique contractuelle proposée aux universités, en association avec le CNRS et, depuis 1997, avec d'autres établissements. Aujourd'hui, sur 3 300 équipes de recherche universitaires rassemblant 42 000 enseignants-chercheurs et 14 000 chercheurs, on compte 1 000 unités mixtes avec le CNRS (sur les 1 250 unités de l'établissement, soit 80 % de celles-ci), 100 unités mixtes avec l'INSERM, 50 unités mixtes avec l'INRA, une quinzaine avec d'autres organismes (le CEA, l'IFREMER...) ou des établissements dépendant de ministères tels que le ministère chargé de l'agriculture.

Dans ce contexte, de nombreuses formules de coopération, comme les instituts fédératifs de recherche (IFR) développées par l'INSERM, ou encore les appels d'offres lancés par plusieurs ministères du BCRD pour l'exécution de programmes financés par des fonds incitatifs tels que le fonds national de la science (FNS), permettent le rapprochement des équipes de recherche. Enfin, le dispositif de formation à la recherche et par la recherche, qui conduit à la délivrance du doctorat, atteste aussi de la continuité qui existe entre les formations supérieures et la recherche au travers des 300 écoles doctorales chargées d'organiser la soutenance des thèses de 3ème cycle préparées et encadrées dans les laboratoires de 160 établissements d'enseignement supérieur et 40 établissements de recherche. Au fond, dans un paysage dominé par la diversité des acteurs, des structures et des procédures, l'unité déjà accomplie doit être poursuivie et approfondie. Une mission interministérielle « enseignement supérieur et recherche » peut être à la fois le miroir et le vecteur de cette unité ».

Quoi qu'il en soit, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche prévoit de structurer cette mission interministérielle en 14 programmes, tous ministériels, conformément au texte de la loi organique :

Architecture envisagée pour la mission interministérielle « Enseignement supérieur et recherche »

Ministères	Programmes de la mission	Montant des crédits correspondant en LFI 2003 (en DO+CP)
	1 Formations supérieures	5 240 M€
Jeunesse, éducation nationale et recherche	2 Recherche universitaire	1 930 M€
	3 Aide aux étudiants et aux jeunes chercheurs	1 960 M€
	4 Recherche spatiale	1 310 M€
	5 Recherche et développement technologique	5 170 M€
Culture	6 Recherche et formations supérieures culturelles	370 M€
Agriculture	7 Recherche et formations supérieures en agriculture	195 M€
Ecologie	8 Recherche environnementale	250 M€
Travail, santé	9 Recherche et formations supérieures sanitaires et sociales	30 M€
Justice	10 Recherche et formations supérieures juridiques	70 M€
Economie	11 Recherche et formations supérieures industrielles	870 M€
Équipement	12 Recherche et formations supérieures en équipement et transports	470 M€
Défense	13 Recherche et formations supérieures duales	450 M€
Affaires étrangères	14 Coopération scientifique	150 M€
	TOTAL	18 465 M€

Cette architecture ne semble toutefois pas stabilisée. Ainsi, M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, s'est-il déclaré lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003, favorable au regroupement de la recherche universitaire et des formations universitaires au sein d'un même programme, ce qui correspond d'ailleurs au souhait exprimé par les présidents d'université d'une plus grande fongibilité de leurs moyens.

Sous ces réserves, le projet d'architecture ci-dessus appelle, en matière d'enseignement supérieur, les remarques suivantes :

- en premier lieu, ces programmes **ne donneraient qu'un reflet imparfait des dépenses de l'Etat en faveur des formations de l'enseignement supérieur, car demeurerait inscrits dans les crédits de la mission « Jeunesse et enseignement scolaire »** la charge des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles, ainsi que ceux des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées. Le ministère justifie ce choix de la manière suivante : *« le post bac est ainsi maintenu dans un programme scolaire dans la mesure où l'ensemble des moyens qui y concourent ressortissent au budget actuel de l'enseignement scolaire. Il eût été, en effet, particulièrement malaisé d'identifier les moyens d'enseignement dédiés aux classes préparatoires aux grandes écoles et aux sections de techniciens supérieurs dans la mesure où les enseignants effectuent souvent un service partagé entre ces classes et sections et celles des lycées. Difficile pour les enseignants, cette identification s'avère, de plus, quasi impossible pour les personnels non enseignants »*. Comme le relève notre collègue Roger Karoutchi dans son rapport sur le budget de la jeunesse et de l'enseignement scolaire pour 2004, *« Cette option se justifie sans doute à court terme au nom du principe de réalité, mais elle ne doit pas conduire à éluder la réflexion sur le positionnement et l'articulation des premiers cycles de l'enseignement supérieur »*. Inversement, on peut d'ailleurs se demander s'il ne serait pas plus logique de **rattacher la jeunesse à l'enseignement supérieur** plutôt qu'à l'enseignement scolaire ;

- en second lieu, il serait opportun que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances s'accompagne **d'une réflexion sur l'organisation et sur les finalités des différentes aides aux étudiants**. La Cour des Comptes observait ainsi dans son rapport particulier sur la gestion du système éducatif d'avril 2003 que *« les aides versées sous conditions de ressources sont toutefois minoritaires au sein du dispositif d'aide sociale, même si les mesures du nouveau plan social étudiant vont dans le sens d'un accroissement sensible du volume des bourses. En effet, il n'existe pas un mais des dispositifs d'aide sociale aux étudiants, gérés par des acteurs divers, dont les préoccupations ne sont pas toujours convergentes. Seules les bourses et les œuvres universitaires sont en effet exclusivement dédiées au public étudiant, les autres prestations relevant de la politique familiale,*

*fiscale, ou sociale au sens large. Il en résulte une absence de connaissance précise et synthétique des masses financières consacrées au financement de ces dispositifs, des incohérences dans la réglementation des aides et une absence de coordination institutionnelle qui doivent d'autant plus être soulignées que l'enjeu financier global - de l'ordre de 6,4 milliards d'euros - est loin d'être négligeable. **La principale difficulté à laquelle se heurte aujourd'hui tout projet de réforme est l'absence d'option claire en matière de finalités du système : s'agit-il d'assurer un rééquilibrage des situations au profit des familles défavorisées qui ont un potentiel d'investissement limité dans les études de leurs enfants ou de lier à la qualité d'étudiant le bénéfice d'une allocation égalitaire supposée garantir une autonomie suffisante ?** » ;*

Les aides aux étudiants

Les aides sociales dont bénéficient les étudiants, soit au titre de politiques spécifiques, soit au titre de la protection sociale, forment un ensemble très composite de prestations dont le financement public constitue le seul dénominateur commun. Les chiffres présentés ci-après sont ceux de l'année 2000, afin d'en permettre l'agrégation.

« Les crédits de bourses inscrits au budget du ministère de l'éducation nationale ont été multipliés par 2,5 durant la dernière décennie. Ils atteignent 1,20 Md€ en 2000. Le système des bourses a été diversifié : aux bourses sur critères sociaux traditionnelles ont été ajoutées les allocations d'études, destinées aux étudiants non boursiers en situation de précarité ; des bourses sont en outre octroyées sur critères universitaires : bourses de troisième cycle, bourses d'agrégation, bourses de service public, bourses de mérite. D'autres ministères participent à l'aide sociale aux étudiants, notamment par l'allocation de bourses, pour un montant de 152,85 M€ en 2000.

Le ministère de l'éducation nationale finance en outre les interventions des centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), principalement en matière d'hébergement et de restauration, à hauteur de 275 M€.

Les aides au logement correspondent à deux prestations légales bénéficiant notamment aux étudiants à hauteur de 780 M€ pour l'allocation de logement social (ALS) et de 780 M€ pour l'allocation personnalisée de logement (APL), cette dernière étant financée à parts égales par l'Etat et par le fonds national des prestations familiales.

Plusieurs aides fiscales concernent les étudiants. La poursuite d'études ouvre droit à une réduction d'impôt pour frais de scolarité dont le coût s'établit à 162,97 M€. La majoration du quotient familial jusqu'à 25 ans est également liée à la poursuite d'études (sinon l'âge limite du rattachement au foyer fiscal est 21 ans). Il existe également une majoration du quotient familial pour enfant majeur et des déductions pour pensions alimentaires qui peuvent concerner des étudiants. Le coût de la majoration de quotient familial concernant les étudiants est estimée à 1 Md€.

En matière de protection sociale, le déficit du régime de sécurité sociale étudiant est pris en charge par le régime général qui finance ainsi le solde constaté entre les cotisations versées par les étudiants et les prestations qui leur sont versées, soit 370 M€ en 2000. Enfin, les prestations familiales peuvent concerner des enfants étudiants dès lors qu'ils ont moins de 21 ans. Elles peuvent être estimées à 1,83 Md€.

Les collectivités locales contribuent au financement de certaines mesures, mais leur volume n'est pas connu. Les fonds d'aide à la vie étudiante (FAVE) dans les universités contribuent à des actions collectives, mais aussi à des aides individuelles d'urgence.

Le volume total des aides versées aux étudiants est donc difficile à déterminer avec précision, faute d'individualisation de cette catégorie de population dans certains dispositifs, notamment d'aides à la famille. Il peut, sous ces réserves, être estimé à 6,4 Md€ pour l'année 2000 ».

Source : Cour des Comptes, rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif

- quoi qu'il en soit, votre rapporteur spécial s'inquiète de ce qu'aucune expérimentation de mise en œuvre de la loi organique ne soit prévue à ce stade en matière d'enseignement supérieur et rappelle la nécessité que les programmes soient eux-mêmes découpés en actions et en sous-actions suffisamment précises pour que le Parlement puisse identifier le coût des différentes filières et des différents niveaux d'enseignement.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 4 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis**, 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 souligné les incertitudes attachées aux statistiques relatives à l'enseignement supérieur, puis il a rappelé trois éléments de contexte : le rebond des effectifs d'étudiants, en raison notamment de l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers ; le bon déroulement de la rentrée universitaire 2003, caractérisé toutefois par l'accentuation des problèmes de logement pour les étudiants ; enfin le fait que trois textes législatifs devaient « remodeler » l'environnement du budget de l'enseignement supérieur, à savoir la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi relatif aux responsabilités locales en cours d'examen par le Sénat et le projet de loi de modernisation des universités annoncé pour juin 2004.

Il a ensuite exposé les observations suivantes portant sur le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004.

En premier lieu, il s'est félicité des mesures nouvelles de ce projet de budget, en particulier la progression soutenue des subventions de fonctionnement aux établissements, l'augmentation du nombre de bourses de mobilité, la poursuite de la modernisation des bibliothèques universitaires, l'accélération du désamiantage du campus de Jussieu et la revalorisation des subventions à l'enseignement supérieur privé dans le cadre de la politique contractuelle.

En deuxième lieu, il s'est félicité de ce que le projet de loi de finances pour 2004, conformément aux préconisations formulées depuis plusieurs années par la commission, se caractérisait par un transfert de moyens de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur, à hauteur de 100 millions d'euros selon le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche.

Il a ensuite indiqué que ce transfert s'effectuait, toutefois, dans un contexte caractérisé par trois problèmes majeurs :

- la situation « catastrophique » du logement universitaire, malgré l'accélération de la rénovation des résidences universitaires, et ce, au moment où le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoyait d'en décentraliser la responsabilité ;

- les effets conjugués de divers facteurs tendant à accroître le coût unitaire de formation des étudiants sans être toujours bien appréhendés, à savoir l'augmentation de moitié en cinq ans du nombre d'étudiants étrangers, qui, répartie, de manière très inégale, invitait à se demander si certains établissements n'avaient pas cherché à « gonfler à toute force » leurs effectifs ; l'allongement de la durée moyenne des études alors que celle-ci était d'ores et déjà relativement longue en France ; enfin le problème persistant de la maintenance du patrimoine universitaire, dont on n'évoquait plus d'ailleurs la décentralisation, mais seulement la déconcentration aux universités ;

- l'absence de refonte des critères de répartition des moyens, au détriment notamment des universités nouvelles, malgré les observations réitérées de la Cour des Comptes.

Puis il a exprimé la nécessité absolue d'une amélioration de la gouvernance et d'une autonomie accrues des universités, tout en soulignant que cette autonomie devait s'accompagner d'un contrôle de légalité et d'une évaluation renforcés, et en s'inquiétant du calendrier d'examen du projet de loi de modernisation des universités.

Enfin, il a détaillé deux leviers de changement : l'impulsion nouvelle donnée à la construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur au travers notamment de la diffusion du système dit LMD (Licence-master-doctorat), d'une part, la mise en œuvre de loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui devait notamment se traduire par la création d'une mission interministérielle regroupant l'enseignement supérieur et la recherche, ce dont il s'est félicité, d'autre part.

En conclusion, il s'est réjoui de ce que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2004 prenne en compte plusieurs observations formulées l'an passé par la commission, au travers notamment du transfert de moyens de l'enseignement scolaire vers l'enseignement supérieur, du redressement du taux de consommation des crédits d'investissement à la suite de la réforme des procédures administratives, et de l'introduction d'objectifs et d'indicateurs de qualité du service et d'amélioration de la gestion dans le « bleu budgétaire ».

Un débat s'est ensuite ouvert.

En réponse à **M. Jean Arthuis**, président, qui demandait des précisions quant aux modalités envisagées pour la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, a exposé que le ministère s'orientait vers l'attribution, aux établissements, d'une subvention globale, y compris pour la recherche, cette globalisation devant s'accompagner, selon le ministère, du renforcement des procédures de contractualisation, dont il convenait toutefois de rappeler qu'elle présentait toujours des retards importants et que la Cour des Comptes en avait souligné les limites dans le cadre de son rapport particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif. Il a, d'ailleurs, renouvelé le souhait que cette globalisation soit « contrebalancée » par le renforcement du contrôle de légalité et du contrôle budgétaire effectués par les recteurs, ce qui supposait que ceux-ci soient « politiquement soutenus » et disposent enfin d'un personnel qualifié à cet effet.

M. Jean Arthuis, président, a de même souligné la nécessité de recruter de vrais gestionnaires pour les universités, et suggéré que l'enseignement supérieur bénéficie de transferts de compétences en provenance de la direction générale de la comptabilité publique.

En réponse, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a approuvé ces orientations et rappelé que les efforts d'ores et déjà entrepris devaient être prolongés, pour améliorer la qualification des personnels administratifs des établissements d'enseignement supérieur.

Répondant à **M. Jean Arthuis**, président, **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, a rappelé les préoccupations récurrentes de la commission relatives aux réserves excessives de certaines universités, en déplorant que la mesure adoptée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003 à l'initiative de la commission des finances du Sénat tendant à minorer de 2 millions d'euros la progression des subventions de fonctionnement des établissements disposant de réserves excessives, ait, en fait, affecté l'ensemble des établissements, le ministère ayant expliqué qu'il ne disposait pas de données fiables sur la situation financière de ceux-ci. Il a ajouté que M. Luc Ferry, ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, et M. Francis Mer, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avaient d'ailleurs commandité à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche un rapport conjoint sur la situation financière des établissements d'enseignement supérieur.

M. Jean Arthuis, président, a alors exprimé le souhait que ce dernier rapport soit transmis « au plus tôt » à la commission, et il a déploré que le ministère ne soit pas en mesure de répartir ses subventions de fonctionnement en fonction de la situation financière réelle de chaque établissement

M. Roland du Luart et **M. Jean-Philippe Lachenaud**, rapporteur spécial, se sont ensuite accordés sur la nécessité de relever les seuils d'attribution des bourses nationales, en observant notamment que ceux-ci étaient aujourd'hui fixés à un niveau relativement bas pour les familles comprenant plusieurs enfants étudiant dans l'enseignement supérieur.

A cet égard, **M. Jean-Philippe Lachenaud** a par ailleurs rappelé que M. Luc Ferry avait récemment évoqué la perspective d'une refonte des dispositifs d'aides aux étudiants.

M. Roland du Luart a ensuite observé qu'il avait été, s'agissant des crédits de l'outre-mer, confronté aux mêmes difficultés que M. Jean-Philippe Lachenaud, rapporteur spécial, c'est-à-dire le retard et la désinvolture de certaines réponses apportées aux « questionnaires budgétaires », situation que M. Jean Arthuis, président, a déplorée.

Enfin, confirmant les observations du rapporteur spécial, **M. Jean Arthuis**, président, et **M. Roland du Luart**, se sont successivement étonnés de la multiplication, dans certaines universités, du nombre d'étudiants étrangers inscrits, dont il semble qu'ils n'aient, en fait, aucune ressource et ne soient, de ce fait, pas en mesure de poursuivre leurs études dans des conditions raisonnables.

A l'issue de ce débat, la commission a alors décidé de proposer au Sénat **d'adopter** les crédits de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche : II – Enseignement supérieur.

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

I. MODIFICATION DE LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DU TITRE III A LA DEMANDE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Répondant au souhait de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le gouvernement a présenté, lors de l'examen le 7 décembre 2003 des crédits de l'enseignement supérieur un amendement, adopté par l'Assemblée nationale, tendant :

- à majorer de **818.686 euros les crédits de rémunération des chapitres 31-11 et 33-90** afin d'amplifier les mesures catégorielles de repyramidage des corps d'enseignants-chercheurs initialement proposées par le gouvernement, en augmentant la proportion de maîtres de conférences hors classe de manière à ce que ceux-ci représentent 10 % du nombre total de maîtres de conférences et en maintenant à 31 % la proportion de professeurs parmi les enseignants-chercheurs ;

- en contrepartie, à **minorer de 818.686 euros les subventions de fonctionnement aux établissements** inscrites sur le chapitre 36-11.

II. MODIFICATION DES CREDITS A TITRE NON RECONDUCTIBLE

Par ailleurs, à l'occasion de la seconde délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2004 :

- les crédits du **titre III** ont été **majorés de 70.000 euros** sur le chapitre 36-11 « *Enseignement supérieur et recherche. Subventions de fonctionnement* », dont 20.000 euros sur l'article 10 « *Etablissements d'enseignement supérieur* » et 50.000 euros sur l'article 80 « *Administration* » ;

- les crédits du **titre IV** ont été **majorés de 723.200 euros** sur le chapitre 43-11 « *Enseignements supérieurs. Encouragements divers* », dont 510.000 euros pour l'article 10 « *Etablissements d'enseignement supérieur privé* », 197.200 sur l'article 30 « *Encouragements divers* » et 16.000 euros sur l'article 70 « *Relations internationales* ».

ANNEXE 1 :
LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AP	Autorisation de programme
ATER	Attaché temporaire d'enseignement et de recherche
ATOS	(agent) Administratif, technique, ouvrier et de service
BCES	Budget coordonné de l'enseignement supérieur et de la recherche
BCRD	Budget civil de recherche et de développement technologique
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTS	Brevet de technicien supérieur
CASU	Conseiller d'administration scolaire et universitaire
CCI	Chambre de commerce et d'industrie
CERC	Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur les qualifications
CIEP	Centre international d'études pédagogiques
CNDP	Centre national de documentation pédagogique
CNE	Comité national d'évaluation
CNED	Centre national d'enseignement à distance
CNESER	Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche
CNOUS	Centre national des œuvres universitaires et scolaires
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan Etat-région
CPGE	Classe préparatoire aux grandes écoles
CRDP	Centre régional de documentation pédagogique

CROUS	Centre régional des œuvres universitaires et scolaires
CSP	Catégorie socio-professionnelle
CTI	Commission des titres de l'ingénieur
DEA	Diplôme d'études approfondies
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DO	Dépense ordinaire
DUT	Diplôme universitaire de technologie
ECTS	European credit transfer system (système de crédits transférables à l'échelle européenne)
ENS	Ecole normale supérieure
EPCJ	Etablissement public du campus de Jussieu
EPSCP	Etablissement public à caractère scientifique, culture et professionnel
HCEE	Haut conseil de l'évaluation de l'école
IATOS	(agent) Ingénieur, administratif, technique, ouvrier et de service
IFTS	Indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires
IGAENR	Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche
IGEN	Inspection générale de l'éducation nationale
INRP	Institut national de la recherche pédagogique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IUF	Institut universitaire de France
IUFM	Institut universitaire de formation des maîtres
IUT	Institut universitaire de technologie
LFI	Loi de finances initiale
LFR	Loi de finances rectificative
LMD	Licence-Master-Doctorat
LOLF	Loi organique du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances

MJENR	Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OVE	Observatoire national de la vie étudiante
PLF	Projet de loi de finances
PRAG	Professeur agrégé
SAIC	Service des activités industrielles et commerciales
STS	Section de technicien supérieur
TD	Travaux dirigés
TP	Travaux pratiques
UFR	Unité de formation et de recherche

ANNEXE 2 :
ELEMENTS DE CONTEXTE
DU BUDGET DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR POUR 2004

Cette annexe rassemble, afin de **nourrir le débat**, divers éléments de contexte du projet de budget de l'enseignement supérieur, notamment des réponses apportées par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche à certaines questions de votre commission des finances, ainsi des extraits ou synthèses de rapports récents relatifs à l'enseignement supérieur.

I. LES ÉTUDIANTS ET LA VIE ÉTUDIANTE

A. LE NIVEAU DE FORMATION DES SORTANTS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. L'évolution récente du niveau de formation des sortants de l'enseignement supérieur

**Répartition des sortants de formation initiale
selon le niveau de formation et le diplôme possédé**

(en milliers)

Diplômes obtenus	1990	1995	1998	1999	2000	2001
BTS, DUT et équivalents	61	102	95	89	91	102
DEUG, paramédical et social	36	31	43	36	32	17
TOTAL Diplômés de l'enseignement SUPÉRIEUR COURT (bac+2, niveau III)	97	133	138	125	123	136
Licence, maîtrise	36	57	73	79	69	69
DEA, DESS, doctorats	31	45	40	47	43	47
Grandes écoles, écoles supérieures	20	33	33	36	39	32
TOTAL Diplômés de l'enseignement SUPÉRIEUR LONG (niveaux I-II)	87	135	146	162	151	148
Sortis non diplômés de l'enseignement supérieur (niveau IV supérieur)	73	93	91	97	86	

Source : "L'Etat de l'école" n°13 Octobre 2003, Direction de l'évaluation et de la prospective

2. Les besoins de formation selon le haut conseil de l'évaluation de l'école

Dans le cadre de son avis n°9 d'octobre 2003 intitulé « *Eléments de diagnostic sur le système scolaire français* », le **Haut conseil de l'évaluation de l'école** (Hcéé) a porté les appréciations suivantes sur l'évolution à venir des **besoins de l'économie en niveaux de qualification** :

« L'estimation de ces besoins est toujours un exercice difficile tant les hypothèses sont nombreuses. Depuis les années 80, le ministère de l'éducation nationale demande à intervalles réguliers au BIPE de tenter, au travers de divers scénarii, d'estimer les besoins à moyen terme de notre pays selon les niveaux de sorties du système éducatif. Ces travaux ont déjà nourri le débat (ils ne sont pas étrangers à la fixation des objectifs de la Loi d'orientation de 1989) et ils se sont affinés avec le temps.

L'examen des différents scénarii établis pour 2010 à partir de diverses hypothèses sur la croissance et le comportement des entreprises (notamment la part accordée aux promotions internes), fait apparaître une grande réactivité aux niveaux de qualification le plus haut et le plus bas : les écarts les plus importants entre scénarii se situent, d'une part, pour les sorties au niveau bac+3 et plus, et d'autre part, pour les sorties au niveau du diplôme national du brevet ou rien.

Mais une conclusion simple peut être tirée : dans tous les scénarii, la nécessité d'augmenter les sorties avec un diplôme d'enseignement supérieur est incontournable et les sorties infra-baccalauréat doivent encore être réduites. La plupart des scénarii conduisent à estimer à 70 % d'une génération la proportion de bacheliers nécessaire pour l'année 2010 (contre 61 % aujourd'hui) et à 45 % d'une génération celle des diplômés de l'enseignement supérieur (contre 38 % aujourd'hui). A l'opposé, les sorties infra-baccalauréat ne devraient pas excéder 30 % d'une génération. [Or] Les futurs bacheliers de 2010 sont, cette année, entrés en classe de 6^{ème} ... ».

B. L'ÉVOLUTION DES INÉGALITÉS D'ACCÈS AUX TROISIÈMES CYCLES ET AUX GRANDES ÉCOLES

L'INSEE a publié dans le numéro de juin 2003 de sa revue « *Economie et statistique* » une étude⁹⁸ relative à **l'évolution des inégalités d'accès aux troisièmes cycles de l'université et aux grandes écoles en fonction de l'origine sociale** mesurée au travers de la catégorie socio-professionnelle (CSP) pour les cinq générations nées entre 1919-1928 pour la

⁹⁸ « Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles », Valérie Albouy et Thomas Wanecq.

première et 1959-1968 pour la dernière, c'est à dire entrées respectivement sur le marché du travail dans les années 1940 et dans les années 1980.

Les **principales conclusions** de cette étude sont les suivantes :

- **l'accès aux troisièmes cycles universitaires⁹⁹ s'est continûment démocratisé**, l'écart de taux d'accès entre les CSP « supérieures » et les CSP « populaires » passant de 1 à 37 pour la génération 1919-1928 à 1 à 12 pour la génération 1959-1968 ;

- en revanche, après avoir connu une relative démocratisation, **« la base sociale de recrutement des grandes écoles¹⁰⁰ semble s'être resserrée au cours des années 1980 »**. En effet, l'écart de taux d'accès entre les CSP « supérieures » et les CSP « populaires » a baissé de 1 à 24 pour la génération 1919-1928 à 1 à 14 pour la génération 1949-1958, avant de remonter à 1 à 16 pour la génération 1959-1968, de sorte que l'accès à une grande école est devenu socialement plus sélectif que l'accès en troisième cycle universitaire ;

- **ce dernier phénomène est plus marqué encore pour les « très grandes écoles¹⁰¹ »**, pour lesquelles l'écart de taux d'accès entre les CSP « supérieures » et les CSP « populaires », après avoir baissé de 1 à 52 pour la génération 1919-1928 à 1 à 24 pour la génération 1939-1948, est remonté à 1 à 40 pour la génération 1959-1968.

Les auteurs de l'étude expliquent notamment cette **accentuation des inégalités d'accès aux grandes écoles** par la tentative des jeunes issus des milieux les plus favorisés de fuir une université plus ouverte et plus professionnalisée et dont la valeur distinctive des diplômes était de ce fait plus réduite :

« Les élèves les mieux informés des mutations de l'université, souvent fils de cadre ou d'enseignant, ont pu se mettre à privilégier le secteur fermé et professionnalisant des grandes écoles, comme ils se sont mis à privilégier les formations scientifiques au niveau de l'enseignement secondaire... Dans un contexte de recrutement moins massif et de sélection accrue, il n'est [d'ailleurs] peut-être pas étonnant que les enfants des groupes sociaux les mieux informés de la valeur des titres scolaires, à savoir les enfants d'enseignants et de cadres, se soient repliés sur les grandes écoles ».

⁹⁹ DEA, DESS, Doctorat, mais aussi, pour cette étude, CAPES, CAPET et Agrégation.

¹⁰⁰ Les diplômés des grandes écoles sont entendus pour cette étude comme les diplômés grandes écoles au sens de la nomenclature de l'éducation nationale + les avocats, les experts comptables, les titulaires du diplôme d'études comptables supérieures et les titulaires d'un deuxième cycle de notariat.

¹⁰¹ C'est à dire, pour cette étude, Centrale Paris, l'Ecole de l'Air, l'Ecole de la Magistrature, l'ESSEC, l'ENA, ENGREF, l'ENSAE, le Génie maritime, HEC, l'INA, l'Ecole des Mines, Navale, les ENS, Polytechnique, l'Ecole des ponts, Saint-Cyr, l'IEP de Paris, Sup'Aéro et Télécom Paris.

C. LES EXPÉRIENCES ÉTRANGÈRES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DES ÉTUDES ET D'AIDE AUX ÉTUDIANTS

Cette partie reproduit de larges extraits des comparaisons internationales en matière de financement des études et d'aides aux étudiants établies par le **Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale** (CERC) dans son rapport d'avril 2003 intitulé « *Education et redistribution* », puis complétées par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche à la demande de votre rapporteur spécial.

1. Le « modèle scandinave »

Selon le CERC, « dans les pays du Nord de l'Europe (Suède, Norvège, Danemark), les dépenses d'éducation dans le supérieur sont nettement plus élevées qu'en France et les droits d'inscriptions sont nuls. De plus, ces pays se sont dotés d'un système important d'aides aux étudiants pour leurs dépenses courantes. Et ce système d'aide est généralement indépendant des revenus des familles d'origine.

En Suède, il n'existe pas d'allocations familiales pour les étudiants ou d'aides fiscales, mais les étudiants peuvent bénéficier de logements étudiants ou d'aides à la couverture santé. Il n'existe pas de droits de scolarité.

En 1988, le système d'aide aux étudiants qui, depuis l'après-guerre, était fondé essentiellement sur un programme de prêts sans conditions de ressources, a été amendé pour renforcer le programme de bourses qui ne représentait que 5 % de l'aide. Désormais, des bourses non remboursables et des prêts à faible taux d'intérêt sont accessibles aux étudiants : 30 % de l'aide est accordée sous la forme d'une bourse (1.900 couronnes par mois, soit environ 210 euros, pendant neuf mois) et 70 % sous la forme d'un prêt (4.955 couronnes au maximum par mois, soit environ 545 euros, pendant neuf mois).

Les conditions de ressources portent sur celles propres aux étudiants et non sur celles de leurs parents ou conjoints. Les conditions d'éligibilité portent également sur la réussite des étudiants qui doivent valider au moins 75 % de leurs examens tous les semestres (75 % dans les universités, 100 % pour les programmes à orientation plus professionnelle). Les remboursements commencent généralement six mois après la fin des études et représentent 4 % des revenus fiscaux (décalage d'un an avec les revenus réels). La durée

de remboursement n'est pas limitée, elle dépend des montants empruntés, des taux et des remboursements effectués.

Environ huit étudiants sur dix bénéficient d'une bourse et six sur dix, de prêts mais les prêts représentent 70 % des aides aux étudiants.

***En Norvège**, les droits d'inscription sont également nuls. Un système d'aide aux étudiants pour faire face à leurs besoins courants, s'est développé sous forme de prêts dès 1947. Les aides reposent actuellement sur une combinaison de bourses et de prêts. Les bourses ne sont accordées qu'aux étudiants ne vivant pas au domicile des parents. Les prêts sont accessibles à tous les étudiants, qu'ils vivent ou non au domicile familial. Le prêt maximum pour un étudiant vivant hors du domicile familial était de 5.778 euros par an en 1995 (5.072 euros en cas de cohabitation chez les parents). Une condition d'obtention des bourses et des prêts est le suivi d'un calendrier normal d'études.*

Environ sept étudiants sur dix percevaient, en 1995, des bourses ou des prêts pour un montant moyen annuel de 6.693 euros et les prêts représentaient environ les trois-quarts des aides aux étudiants. Les prêts sont sans intérêts pendant la durée des études, le taux d'intérêt s'applique à partir de la fin des études. Les prêts sont remboursables en vingt ans, les remboursements peuvent être plafonnés à 6 % du revenu brut et annulés en cas d'incapacité permanente (ou de décès).

***Au Danemark**, où les droits d'inscription sont également nuls, les dépenses courantes peuvent donner lieu à des bourses et des prêts d'état à bas taux d'intérêt. Ces aides sont compatibles avec un certain niveau de ressources propres. Les étudiants poursuivant leurs études en occupant un emploi rémunéré sont éligibles. Le principe est de versements mensuels égaux (pour 70 mois) soit une durée normale d'études de cinq ans avec un retard accepté de 12 mois. Mais les étudiants peuvent l'utiliser sur des successions de formations plus courtes, consécutives ou non. Le paiement est suspendu en cas d'interruption du suivi d'une formation.*

Le montant maximum des bourses est plus élevé pour des étudiants vivant indépendamment de leur famille, celui des prêts est le même pour tous. Le montant des bourses ne dépend pas du niveau de revenu de la famille ni d'éventuels enfants à charge.

Le taux d'intérêt sur les prêts est de 4 % durant les études, après il est fonction du taux d'intérêt minimal de la banque centrale majoré ou réduit par décision annuelle du Parlement. Les intérêts sont déductibles des impôts. Les prêts commencent à être remboursés une année après la fin des études, sur une période de 7 à 15 ans.

Environ 90 % des étudiants sont couverts par les bourses et 40 % par les prêts, alors que la proportion des versements sous forme de prêt atteint environ les trois-quarts de l'aide totale (allouée sous forme de bourse ou de prêt).

2. Le « modèle australien »

*Selon le CERC, « le cas de l'**Australie** est fréquemment mis en avant dans les analyses internationales portant sur le financement de l'enseignement universitaire. En effet, après avoir supprimé tout droit d'inscription entre 1974 et 1985, ceux-ci ont été progressivement rétablis, principalement en 1989 avec le « Higher education contribution scheme ». La réintroduction des droits d'inscription était motivée par la forte croissance des dépenses publiques d'éducation due à celle des effectifs : un triplement entre 1973 et 1997, dans un contexte où la concurrence d'autres utilisations de financement public était forte (retraite et assurance maladie) et où, par ailleurs, l'orientation politique allait dans le sens d'une réduction des prélèvements obligatoires.*

Le niveau des dépenses par élève est plus élevé en Australie qu'en France (mais comparable sans la part des dépenses de recherche), mais, par contre, la part prise en charge directement par les pouvoirs publics est plus faible qu'en France.

Lors de leur réintroduction, les droits d'inscription étaient uniformes et correspondaient à une participation d'environ 20 % au coût moyen de la scolarité. Depuis 1997, ces droits ont été à nouveau augmentés et sont désormais différenciés selon trois niveaux, correspondant respectivement à 2.045, 2.913 et 3.409 euros (pour l'année 1999). La différenciation est en partie représentative des différences de coût mais aussi des différences de perspectives de gains futurs. Ainsi les études de droit, peu coûteuses, donnent lieu à des droits d'inscription élevés. Environ 20 % des étudiants sont exemptés de droits d'inscription, la plupart du temps sur des critères de type d'études.

Les étudiants ont le choix entre acquitter les droits d'inscription dès le début de l'année scolaire (avec une remise de 25 % dans ce cas) ou contracter un emprunt. 71 % des étudiants (en 1997) choisissent un paiement différé. Depuis 1998, des combinaisons de paiements partiels directs et d'emprunts sont également possibles.

Les prêts ont deux principales caractéristiques : ils sont à taux d'intérêt réel nul (les montants empruntés sont indexés sur l'inflation) et les remboursements sont soumis à conditions de revenus. Ce sont les services des impôts qui gèrent le remboursement des prêts, selon le principe de l'impôt progressif. Les paiements ne sont mis en recouvrement que si les bénéficiaires

ont des revenus supérieurs à 13.400 euros annuels environ. Au-delà de ce seuil, les remboursements sont déterminés en fonction des revenus selon un barème progressif de tranches dont les taux vont d'un minimum de 3 % à un maximum de 6 %.

Pour faire face aux autres dépenses, liées à la scolarité (livres, etc.) ou de subsistance (logement, nourriture, transports, etc.), il existe des bourses ou allocations sous conditions de ressources de l'étudiant ou des parents, s'il n'est pas considéré indépendant. Une des particularités de ces bourses est que l'étudiant peut demander de transformer une partie des versements en un prêt sans intérêt d'un montant double, prêt remboursable selon les modalités des prêts pour les droits de scolarité. Le montant maximal de prêt annuel est de 3.800 euros.

L'expérience australienne peut être évaluée avec un certain recul, au moins pour l'impact de la réintroduction de droits de scolarité à la fin des années quatre-vingt. L'introduction de droits de scolarité assez élevés, combinée avec le développement d'un système de prêts dont les modalités de remboursement fournissent une assurance aux étudiants en cas d'insuccès professionnel, ne semble pas avoir eu d'effets sur les taux d'entrée : la croissance du taux de participation aux études supérieures est restée soutenue et, en particulier, pour les jeunes issus de catégories sociales peu favorisées. Par ailleurs, des craintes avaient été exprimées sur le fait que le taux de défaut de remboursement serait élevé, notamment pour les étudiants de disciplines conduisant à des perspectives de revenus moyens, conduisant à une charge pour les finances publiques. Il apparaît, en fait, que les taux de remboursement étaient très importants, au moins pour les emprunts contractés jusqu'à la hausse des droits en 1997 ».

3. Les réformes entreprises au Royaume-Uni

*Selon le CERC : « **Au Royaume-Uni**¹⁰², la dépense éducative par étudiant est (hors part recherche) assez proche du niveau français. En juillet 1997, suite à la publication du rapport Dearing, le gouvernement a annoncé des projets de réforme du financement de l'enseignement supérieur et de l'aide aux étudiants. Les étudiants ayant débuté leur cursus à partir de l'année académique 1998-1999 ont à payer une contribution au coût de leurs études.*

Son montant dépend de leur revenu, de celui de leur famille ou de leur conjoint. Pour l'année 2001-2002, le droit maximum est de 1.100 £, soit environ 1.700 euros (à partir d'un revenu supérieur à 30.502 £, soit environ 47.000 euros). Un revenu inférieur à 20.480 £ (31 500 euros) exempté de droits. Environ 50 % des étudiants sont dispensés du paiement des droits.

¹⁰² Les modalités diffèrent entre l'Angleterre, l'Ecosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

[Par ailleurs], l'Angleterre a décidé en 1990 le gel des bourses et a mis en place progressivement un système de prêts qui est aujourd'hui le principal moyen de financement des étudiants : depuis l'année académique 1999-2000, les bourses sous conditions de ressources ont quasiment disparu en Angleterre, elles sont partiellement maintenues en Irlande du nord et au Pays de Galles.

Depuis septembre 1998, le montant maximum du prêt qui peut être consenti à un étudiant est déterminé par la « local education authority » dont il dépend, l'étudiant choisissant le montant qu'il désire sous ce plafond. Le montant maximal pour l'année 2002/2003 est de 3.905 £ (4.815 £ à Londres). Un quart des montants du prêt est soumis à conditions de ressources. Enfin, ces prêts sont à taux zéro et leur remboursement est modulé en fonction des revenus. Le remboursement annuel est de 9 % des revenus excédant 10.000 £ (16.000 euros) et plafonné à 833 £ par mois. Pour un revenu inférieur à 10.000 £, le remboursement est suspendu.

Le système anglais s'est [ainsi] très directement inspiré de l'expérience engagée en Australie depuis plus de dix ans ».

Après avoir précisé que les droits d'inscription à l'université en Angleterre se traduisent, pour les diplômés du second cycle, par un endettement moyen estimé à 16.000 £, le recours aux prêts bancaires pour étudiants s'étant en effet progressivement généralisé depuis cinq ans, le **ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche** a apporté deux compléments sur la situation du Royaume-Uni en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial :

En premier lieu, le ministère de l'éducation a présenté au printemps 2003 devant le Parlement un nouveau projet de réforme des droits d'inscription à l'université, dans la perspective de la rentrée universitaire 2006. Ce projet comporter comporte trois volets :

« - l'augmentation des droits d'inscription, fixés librement par les universités à concurrence de 3.000 £ par an et par étudiant (4.500 € environ). Diverses études indiquent que l'endettement bancaire des étudiants anglais pourrait augmenter jusqu'à un niveau supérieur à 22.000 £ (33.500 €), soit une hausse évaluée à 30 % environ ;

- la proposition d'un impôt spécifique pour les diplômés de l'enseignement supérieur, accolé à l'impôt sur le revenu, et applicable sur la tranche du revenu supérieure à 15.000 £ à un taux d'imposition de 9 % sur une période de 10 à 15 ans suivant l'entrée des diplômés dans la vie active ;

- en compensation, la mise en place entre 2004 et 2006 d'un système de bourses unifié pour l'Angleterre avec l'octroi d'une bourse annuelle d'un montant de 1.000 £ (1.500 € environ) aux étudiants dont la famille disposerait de revenus

annuels inférieurs à 10.000 £. Selon une logique de redistribution, 30 % environ des étudiants anglais pourraient bénéficier d'une bourse à taux plein ».

En second lieu, « la sélectivité reste un trait marquant du système en vigueur ; elle alimente des critiques récurrentes concernant le faible taux d'accès à l'enseignement supérieur des étudiants issus des couches les plus modestes de la population. Le gouvernement anglais est favorable, sur ce point, à un système de quotas d'inscriptions établis sur la base des revenus parentaux pour encourager la mixité sociale dans l'enseignement supérieur.

La réticence croissante des étudiants anglais à s'endetter pour de nombreuses années semble expliquer l'essor des inscriptions dans les nouvelles formations universitaires professionnalisées en deux ans, les « Foundation degrees », moins onéreuses, au détriment des formations longues sur modèle du Bachelor, obtenu en trois ans, et du Master, obtenu en cinq ans.

La législation actuelle semble ne semble guère viable à terme : la situation financière dégradée de nombre d'universités (difficulté des établissements à financer des programmes de recherche, endettement croissant) rend inévitable une réforme du financement de l'enseignement supérieur anglais, et donc un réajustement du niveau de la contribution des étudiants et des familles.

En l'état actuel de la procédure législative, la réforme proposée pour 2006 a fait l'objet d'un avis défavorable de la commission en charge, à Westminster, du rapport sur le projet de loi (avis appuyé à la fois par des membres de la majorité et de l'opposition). Le projet semble susciter également de très vives réserves de la part de l'ensemble des acteurs de l'enseignement supérieur ».

4. La situation des Pays-Bas

*Selon le CERC : « **Aux Pays-Bas**, le niveau des dépenses d'éducation par étudiant est comparable à celui de la France (hors dépenses de recherche). Les droits d'inscription sont uniformes pour les étudiants à temps plein suivant un cursus normal, quel que soit l'Université ou l'établissement d'enseignement professionnel et s'élèvent à 1.304 euros pour l'année 2000-2001. Ces droits représentent environ 20 % du coût direct de l'enseignement.*

Le système d'aide aux étudiants repose, aux Pays-Bas, sur trois principaux programmes : un programme de bourses, un programme de prêts et un programme de prêts pouvant se transformer en bourses si les résultats de l'étudiant remplissent certaines conditions.

Tous les étudiants inscrits à plein temps reçoivent une aide de base pour la durée de leurs études supérieures (quatre ou cinq ans). Les étudiants la reçoivent sous la forme d'un prêt, ce prêt se transformant entièrement en bourse si les étudiants remplissent certaines conditions de progression dans

leurs études. Ils devaient pour cela réussir 50 % des examens la première année et pour les autres années, ne pas prendre en tout plus de deux ans de retard. En 2001, le montant mensuel maximal de cette aide était de 67 euros par mois pour les étudiants habitant chez leurs parents et de 206 euros pour les étudiants ayant décohabité.

Les étudiants peuvent ne demander qu'une fraction de cette aide, de manière à réduire leur dette dans le cas où ils ne rempliraient pas les critères de performance. En raison de l'importance croissante du nombre d'étudiants combinant la poursuite d'études (parfois à temps partiel) et l'occupation d'un emploi (à temps partiel également), il a été décidé, à partir de l'année 2000-2001, de porter à dix ans (et non plus six) la période permettant à un étudiant d'achever son cursus en transformant le prêt en bourse.

Les étudiants peuvent bénéficier de bourses supplémentaires dont le niveau dépend des ressources parentales. Cette bourse est attribuée sous les mêmes conditions de performance que la précédente. Le montant maximal (attribué pour les étudiants dont les revenus parentaux sont inférieurs à 23.600 euros) est de 196 euros par mois pour les étudiants habitant chez leurs parents et de 212 euros pour les étudiants ayant dé-cohabité. Elle n'est attribuable que pour la durée normale des études.

Les étudiants peuvent, enfin, bénéficier d'un programme de prêt à intérêts pour un montant maximal de 229 euros par mois. Ce programme n'est pas sous conditions de ressources ; il existe, de plus, un programme de prêt particulier si les parents ne veulent pas contribuer au coût des études.

Les étudiants peuvent disposer d'un revenu personnel net de 8.850 euros ; au delà, le niveau des aides est réduit.

Le remboursement des prêts débute deux ans après la fin des études ; les intérêts courent à partir de l'ouverture des prêts et doivent être remboursés en quinze ans au maximum. Les personnes ne disposant que de bas revenus peuvent bénéficier d'arrangements calculés en fonction de leurs capacités financières.

5. La situation de l'Allemagne

*Selon le CERC : « **En Allemagne**, la dépense d'éducation dans le supérieur est relativement peu élevée (de l'ordre de la moyenne française si l'on défalque la partie recherche). Elle est presque intégralement prise en charge par les pouvoirs publics : les droits d'inscription aux études sont nuls (sauf dans deux Länder) mais les étudiants ont à cotiser pour divers services d'aide, pour la couverture maladie et pour l'adhésion à un syndicat.*

Le système allemand d'aide aux étudiants repose principalement sur le Bafög, qui comporte pour moitié une bourse et pour moitié un prêt. Le montant maximum varie de 342 euros par mois pour les étudiants vivant chez leurs parents à 462 euros pour ceux qui ont dé-cohabité. Les montants sont plus élevés dans les Länder de l'Ouest. Le Bafög était jusqu'en 1974 uniquement constitué de bourses, il est devenu mixte à l'époque, puis constitué de prêts uniquement entre 1983 et 1989. L'attribution du Bafög se fait sur critères universitaires (résultats de l'année précédente) et sous conditions de ressources des parents. Au cours des trente dernières années, le nombre d'étudiants a triplé et celui des bénéficiaires du Bafög est resté sensiblement constant : moins de 20 % des étudiants en bénéficient actuellement.

Les prêts sont sans intérêts, le remboursement débute la cinquième année après la fin des études et peut s'étendre sur 15 ans ; un versement mensuel minimum est de 102 euros.

Les parents des étudiants peuvent également bénéficier d'allocations d'éducation (102 euros par mois pour les étudiants vivant chez leurs parents à 179 euros pour ceux qui ont dé-cohabité) ou d'aides fiscales ».

6. La situation de l'Italie

Le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche précise en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial :

*« Depuis l'entrée en vigueur de la loi sur l'autonomie universitaire en 1994, entraînant les premières expérimentations de privatisation de l'université et des œuvres universitaires au service des étudiants, les droits d'inscription ont augmenté de manière importante **en Italie**. Cette augmentation est aussi la conséquence des réductions du budget de l'Etat consacrées à l'éducation en général.*

Les frais de scolarité pour une année universitaire vont [ainsi] dans l'enseignement supérieur public, d'un minimum de 1.000 € à un maximum de 2.500 €, et de 4.500 à 8.000 € dans l'enseignement privé, frais à décomposer en trois parties : frais d'inscription, frais de matériel et taxe régionale (pour les œuvres universitaires), payables en plusieurs fois (3-4 versements échelonnés au cours de l'année).

Ces frais élevés sont en partie compensés :

- d'une part, par un système de calcul du montant des droits extrêmement complexe et personnalisé, prenant en compte et les revenus de l'étudiant ou de la famille de l'étudiant, calculés sur la base de 5 tranches de revenus selon deux indicateurs : ICE (Indicateur Situation Economique) et ICP (Indicateur Situation Patrimoniale), et l'origine du domicile de l'étudiant

(aide différenciée, moins importante si la famille est résidente dans la ville universitaire, plus conséquente si la famille réside en province) ;

- d'autre part, par l'octroi d'aides pour les transports, le logement, les restaurants universitaires ; par l'existence de nombreux emplois à temps partiel (150 heures au maximum) offerts aux étudiants (sur concours) au sein de l'université (aide aux étudiants handicapés, bibliothèque, œuvres universitaires, relations internationales, tutorat...) ; par la délivrance de prêts d'honneur par les banques ; enfin par l'attribution de bourses proposées par les Régions (qui gèrent les œuvres universitaires) et par les universités elles-mêmes : soit sur critères sociaux, soit au mérite (par exemple, exemption des droits d'inscription en 1^{ère} année pour les élèves ayant obtenu d'excellentes notes au baccalauréat, et ensuite pour les meilleurs étudiants) soit, également, pour relancer les inscriptions dans certaines universités peu fréquentées, parce que géographiquement excentrées ou de création récente, et donc peu connues.

7. Les conclusions et préconisations du CERC pour la France

Au terme de son panorama des situations étrangères, le CERC concluait :

« L'analyse des expériences étrangères en matière de partage du financement des dépenses d'éducation entre les fonds publics et les droits de scolarité montre, ainsi, une grande diversité de situations. Il en est de même de l'aide apportée aux étudiants pour faire face à ces droits de scolarité, comme aux dépenses de vie courante.

Sans qu'il y ait de relation mécanique, il apparaît que dans les éléments pouvant jouer dans cet arbitrage figure l'espérance de gain supplémentaire apporté par la poursuite des études. Cette espérance de gain est d'autant plus grande que les inégalités de salaires sont fortes et liées au niveau de diplôme (ou de qualification) et que le risque de chômage est également très différent selon les mêmes paramètres. Dans de telles configurations que l'on trouve par exemple aux Etats-Unis, au Royaume-Uni ou en Australie, l'existence ou la mise en place de droits de scolarité élevés est moins un frein à la poursuite d'études supérieures : en effet, le taux de rendement privé y reste élevé malgré ces droits importants. Pour des pays où les inégalités de revenu sont plus faibles, il pourrait ne pas en être de même et ceci peut contribuer à expliquer l'absence de droits de scolarité dans beaucoup de pays du nord de l'Europe.

La situation française apparaît quelque peu singulière : l'espérance de gains liés aux études supérieures y est assez forte, mais les droits de scolarité sont faibles... Ceci résulte à la fois des différences fortes de salaires comme de risques de chômage selon le niveau d'étude et de la

faible contribution des étudiants ou de leur famille au financement des dépenses directes d'éducation. Le rendement social est également élevé, ce qui souligne que permettre une ouverture plus grande de l'enseignement supérieur serait bénéfique à la société dans son ensemble.

Cela pourrait passer par une aide aux revenus des étudiants s'appuyant davantage sur un système de prêt aux étudiants remboursable en fonction des revenus futurs. Les expériences étrangères sont, à cet égard, instructives : ce type de politique existe ou se développe assez fréquemment à l'étranger, alors que la France ne la mobilise pratiquement pas, [cependant que] le niveau des aides aux étudiants est relativement modeste : absences quasi générale de prêts aux étudiants, bourses sous conditions de ressources, cotisations de sécurité sociale modérées, allocation logement si l'étudiant ne vit pas chez ses parents. Au moins pendant les premiers cycles du supérieur, l'étudiant est moins considéré comme un adulte indépendant investissant dans ses études que comme un jeune dépendant de sa famille : la conditionnalité des bourses au revenu parental, l'usage de l'instrument des réductions fiscales pour les familles traduisent cette orientation, commune à nombre de pays de l'Europe du Sud...

[Concrètement], un système de prêts publics, à taux d'intérêt faible ou nul, est plus adapté à la nature de l'investissement éducatif qu'un système de prêts bancaires ordinaires pour deux raisons. En premier lieu, le résultat des études est incertain. Ceci conduit à limiter l'offre de prêts bancaires et majore à l'excès les taux d'intérêts du fait de l'absence de garanties par des collatéraux. Ceci conduit aussi à faire hésiter nombre d'étudiants à y recourir dans la mesure où la charge de remboursement peut être excessive en cas d'insuccès scolaire et professionnel. En second lieu, l'intérêt pour la collectivité du développement de l'enseignement supérieur peut justifier que les taux d'intérêts soient inférieurs aux taux du marché.

Une formule intéressante se développant dans de nombreux pays (que ce soit pour financer les droits de scolarité ou les dépenses de vie courante) est de moduler les remboursements en fonction du niveau de revenu des étudiants une fois ceux-ci entrés dans la vie active avec un seuil de celui-ci en dessous duquel les remboursements sont suspendus. Ceci permet de fournir à l'étudiant une assurance en cas d'échec ».

D. L'INFLUENCE D'UNE ACTIVITÉ RÉMUNÉRÉE SUR LA RÉUSSITE UNIVERSITAIRE

L'enquête *Conditions de vie des étudiants* réalisée par l'observatoire national de la vie étudiante (OVE) au printemps 2000 montrait que **près d'un étudiant sur deux (48 %) exerçait un travail rémunéré en période d'étude**, cette proportion étant très variable selon l'âge : guère plus d'un étudiant sur cinq chez les moins de 18 ans, les deux tiers à 25 ans, les étudiants les plus

jeunes exerçant surtout des petits boulots occasionnels sans grande incidence budgétaire et sans conséquences scolaires, tandis que leurs aînés pratiquaient plus fréquemment des activités régulières, avec des chances inégales, en fonction notamment du type d'études suivies, du niveau atteint dans le cursus, et de l'origine sociale et scolaire, d'exercer ces activités dans le cadre de leur formation ou, au contraire, en concurrence avec elle.

Taux d'activité rémunérée (en % de l'ensemble des étudiants)

Âge	Toutes activités	Dont activité régulière
Moins de 18 ans	21,5	0,7
18 ans	26,3	2,2
19 ans	35,9	4,6
20 ans	39,3	7,3
21 ans	46,3	10,7
22 ans	50,6	15
23 ans	56	24,8
24 ans	61,8	30,7
25 ans	66,44	38,7
26 ans	70,7	47,8
Plus de 26 ans	74,2	59,4
Ensemble	52	19

Source : OVE

Montants mensuels (en €) et structure (en %) des ressources monétaires selon l'âge

Âge	Euros	Activité rémunérée	Bourses et allocations	Versements parentaux
Moins de 18 ans	240	10,7	34,3	55
18 ans	295	12	39,9	48,1
19 ans	338	18,9	37,8	43,3
20 ans	396	20,4	39	40,6
21 ans	443	25,1	34,3	40,7
22 ans	493	28,3	32,4	39,3
23 ans	542	36	28,8	35,2
24 ans	632	44,4	24,5	31
25 ans	705	51,4	22	26,6
26 ans	797	63,6	20,3	16,1
Plus de 26 ans	1107	79,9	12,7	7,4

Source : OVE

Deux chercheurs de l'observatoire national de la vie étudiante, Louis Gruel et Béatrice Tiphaine, se sont alors attachés à mesurer l'influence de l'activité rémunérée sur les performances scolaires, « toutes choses égales par ailleurs », c'est à dire en l'espèce en neutralisant l'éventuelle incidence du sexe, des revenus et diplômes parentaux, du type de baccalauréat obtenu (général ou technique, acquis avec ou sans mention, avec ou sans retard), du type d'études suivies en 1998-1999, du mode de logement en 1998-1999, enfin de certains comportements retracés dans l'enquête de l'OVE : le respect scrupuleux ou non d'un agenda, le fait de réviser régulièrement ou d'attendre l'approche des examens, le fait de travailler ou de ne pas travailler au moins

une fois par semaine à la bibliothèque ou au CDI, le fait de regarder la télévision tous les jours ou d'en avoir un usage plus sélectif, le fait de sortir en discothèque ou de passer une soirée au concert classique ou à l'opéra, le fait de consommer ou non du tabac, enfin le fait de prendre régulièrement ou non des déjeuners au restaurant universitaire, c'est à dire des repas en principe conformes aux normes alimentaires et servis sur le campus.

Leurs conclusions sont les suivantes : **« les résultats obtenus montrent de façon nette qu'à partir d'un certain seuil, et seulement à partir d'un certain seuil, une activité non intégrée aux études est une activité vraiment concurrente des études, une activité qui compromet le succès aux examens. Les étudiants de 1er et 2ème cycles, exerçant une activité non intégrée aux études mais à temps très partiel (moins d'un mi-temps) et/ou de façon irrégulière (moins de six mois par an), ont des chances de réussite totale qui ne se distinguent pas de façon statistiquement significative de celles des inactifs.**

En revanche, lorsque l'activité rémunérée non intégrée aux études est pratiquée au moins à mi-temps et au moins six mois par an, les probabilités de réussite totale diminuent de 29 %.

Pour bien mesurer les conséquences à terme d'un tel écart de réussite entre étudiants inactifs et étudiants assujettis à une activité réduisant sensiblement la disponibilité studieuse, il faut se rappeler que l'allongement du temps mis pour réussir aux épreuves d'un niveau du cursus réduit les chances de succès aux étapes ultérieures. Plus les étudiants sont âgés, plus ils sont socialement incités à prendre en charge le financement de leurs études; et plus ils sont en retard à un niveau de cursus donné, moins ils ont de chances d'accéder à une activité intégrée aux études, donc de s'autofinancer sans compromettre les résultats scolaires.

Autrement dit, s'il est vrai que le travail concurrent des études accroît les risques d'échec, l'échec accroît en retour les risques d'exercer un travail concurrent des études, de telle sorte que le processus de dégradation des chances scolaires est cumulatif ».

A cet égard, il convient d'observer que, *« tous types d'activités confondus, les boursiers sont presque deux fois moins actifs que les étudiants qui ne reçoivent pas d'aides monétaires publiques. Cet écart se creuse encore lorsqu'il s'agit des activités qui empiètent sur les études. Les boursiers disposent en effet déjà d'un revenu et les boursiers sur critères sociaux (soit 70% de l'ensemble des boursiers) ne peuvent dépasser un certain montant d'activité rétribuée ».*

E. L'ACCUEIL DES ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

1. La répartition géographique des étudiants étrangers

Répartition par académie des inscrits étrangers à l'université en 2002-2003

	Etrangers			Ensemble			prop. étrang.
	2002		Evol 02/98	2002		Evol 02/98	
	Effectif	%		Effectif	%		
AIX-MARSEILLE	7 928	4,4	33,1	73 707	5,2	4,2	10,8
AMIENS	2 729	1,5	69,6	22 977	1,6	1,3	11,9
BESANCON	2 361	1,3	55,2	22 278	1,6	0,5	10,6
BORDEAUX	7 081	3,9	55,8	67 359	4,7	-0,9	10,5
CAEN	2 298	1,3	62,7	24 811	1,7	-6,2	9,3
CLERMONT-FERRAND	3 245	1,8	102,2	26 748	1,9	-3,0	12,1
CORSE	206	0,1	35,5	3 507	0,2	7,1	5,9
DIJON	2 195	1,2	43,4	24 442	1,7	-8,6	9,0
GRENOBLE	7 279	4,0	43,2	59 205	4,2	0,2	12,3
LILLE	7 920	4,4	54,6	92 292	6,5	-3,4	8,6
LIMOGES	1 142	0,6	52,7	13 809	1,0	-0,4	8,3
LYON	9 797	5,4	52,6	85 598	6,0	3,2	11,4
MONTPELLIER	9 165	5,1	63,6	63 655	4,5	8,8	14,4
NANCY-METZ	6 570	3,6	48,4	53 630	3,8	0,3	12,3
NANTES	4 729	2,6	90,5	55 004	3,9	-5,4	8,6
NICE	4 614	2,6	62,0	35 862	2,5	2,8	12,9
ORLEANS-TOURS	4 303	2,4	55,8	37 375	2,6	-6,8	11,5
POITIERS	3 999	2,2	140,2	30 924	2,2	1,8	12,9
REIMS	2 156	1,2	48,6	22 303	1,6	-10,0	9,7
RENNES	4 830	2,7	79,4	67 152	4,7	-0,9	7,2
ROUEN	2 874	1,6	48,3	30 470	2,1	-4,8	9,4
STRASBOURG	8 764	4,9	45,5	46 355	3,3	3,2	18,9
TOULOUSE	7 717	4,3	40,2	76 690	5,4	3,9	10,1
Province	113 902	63,1	55,8	1 036 153	72,7	-0,2	11,0
PARIS	36 604	20,3	28,6	199 165	14,0	-0,9	18,4
CRETEIL	18 188	10,1	49,5	80 564	5,7	6,2	22,6
VERSAILLES	10 932	6,1	39,4	87 244	6,1	-2,7	12,5
Ile-de-France	65 724	36,5	35,6	366 973	25,8	0,1	17,9
France Métropolitaine	179 626	99,6	47,8	1 403 126	98,5	-0,1	12,8
GUADELOUPE	475	0,3	64,4	10 929	0,8	0,1	4,3
REUNION	317	0,2	17,0	10 878	0,8	20,6	2,9
DOM	792	0,4	41,4	21 807	1,5	9,4	3,6
France Métropolitaine + DOM	180 418	100,0	47,7	1 424 933	100,0	0,0	12,7

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

2. Les constats de l'observatoire nationale de la vie étudiante sur les étudiants étrangers en France

L'observatoire national de la vie étudiante (OVE) a publié en mars 2003 un rapport intitulé « *Les étudiants étrangers en France : l'état des savoirs* », qui établissait notamment les **constats** suivants :

- « *l'Afrique envoie ses étudiants essentiellement en France : 41 % des étudiants africains à l'étrangers choisissent la France, 14 % vont aux Etats-Unis, 9 % en Allemagne et 8 % au Royaume-Uni. Tandis que 51 % des étudiants étrangers dans les universités françaises sont africains, ils ne sont que 6 % aux Etats-Unis, 8 % au Royaume-Uni et 10 % en Allemagne, 17 % au Canada et un tiers en Belgique* »

- cela résulte notamment de ce que le choix de la France est souvent conditionné par des déterminants historiques et linguistiques, mais aussi, notamment pour les étudiants africains, par la présence de famille ou de compatriotes ;

- ainsi, « *le souhait des pouvoirs publics, exprimé au milieu des années 1970, d'accueillir davantage d'étudiants des pays développés au détriment des étudiants du Sud, ne s'est pas traduit dans les faits... Malgré les efforts considérables de ces dernières années, la France n'a pas encore su attirer massivement les étudiants issus des pays émergents ou des pays développés* » ;

- les étudiants étrangers se heurtent d'ailleurs à « *l'absence d'une politique d'accueil... ces difficultés, qui perdurent depuis plus de 30 ans, [montrant] que les universités tardent à prendre toute la mesure des enjeux économiques, sociaux et culturels de la mobilité internationale des étudiants... Ainsi, les étudiants étrangers se plaignent des mauvaises conditions d'accueil dans les universités françaises, où rien n'est prévu pour faciliter leur adaptation et où les professeurs, souvent les seuls interlocuteurs « visibles », se montrent en général peu disponibles à leur égard* » ;

- en particulier, « *le manque d'informations et/ou une mauvaise orientation sont les problèmes les plus importants que rencontrent les étudiants étrangers, et sont l'une des causes* » d'un échec scolaire relativement élevé ;

- au total, « *les étudiants étrangers, surtout ceux qui viennent des pays en voie de développement se trouvent face à une université qui est très peu préoccupée de leurs problèmes. A leurs yeux, l'université est peu « intégratrice », et donne l'image d'un univers faiblement organisé. Le nombre d'étudiants dans les grands établissements, la distance avec les enseignants qui reste souvent importante, les relations d'amphi et de cours surchargés, réduisent la chance pour des étudiants étrangers de développer*

des relations sociales en dehors des cours. Cette université de masse se distingue du secteur sélectif (les Ecoles, grandes ou petites), où les emplois du temps sont contraignants, la proximité avec les enseignants plus grande, et le travail collectif plus fortement présent » ;

- par ailleurs, « *la gratuité de l'enseignement supérieur constitue l'une des motivations des étudiants pour choisir la France comme pays d'étude... [mais/et] la plupart des enquêtes font état de difficultés matérielles importantes... [avec] des conditions de vie précaires, voire acrobatiques » ;*

- ces difficultés matérielles se traduisent par une obligation de travailler, au risque, parfois « *de tuer, voire de transformer la migration des étudiants en une migration traditionnelle, de force de travail, et d'éloigner les étudiants de leurs études » ;*

- enfin, le logement « *constitue un problème majeur »* (cf. infra).

3. Les difficultés de logement des étudiants étrangers

Dans son rapport de mars 2003 sur « *Les étudiants étrangers en France : l'état des savoirs* », **l'observatoire national de la vie étudiante** (OVE) concluait :

« Le logement constitue, en particulier en région parisienne, un problème majeur. La plupart des CROUS privilégient les boursiers français et les étudiants ERASMUS... Chaque démarche est vécue comme une véritable course d'obstacles, en raison de la rigidité des procédures : l'arrivée en France ressemble à une sorte d'apocalypse, la recherche du logement est un véritable parcours du combattant... ».

A cet égard, le **ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche** précise en réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial :

« L'affectation des étudiants étrangers logés par les CROUS dans les logements des CROUS se fait selon l'ordre de priorité suivant :

- *les Boursiers du Gouvernement Français (BGF), Boursiers de Gouvernements Etrangers (BGE), d'organisations internationales et étudiants individuels sur contrat CNOUS- CROUS- universités, gérés par le CNOUS ;*

- *les boursiers BGF et BGE de pays en développement gérés par le CIES (relevant de la convention CNOUS/CIES/ministère chargé de la coopération de juin 1992) ;*

- les étudiants de programme de mobilité européenne et d'échanges inter-universitaires relevant d'accords passés entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur ;

- les étudiants individuels (en priorité, cursus de maîtrise et de troisième cycle ainsi que de filières spécifiques de premier et de deuxième cycles n'existant pas dans leur pays d'origine) : le choix est effectué par le CROUS en relation avec le service des relations internationales des universités.

Si les flux d'étudiants étrangers en mobilité dans le cadre de programmes et conventions (ERASMUS...), facilement identifiés et connus tôt dans l'année, sont accueillis et encadrés à leur arrivée, en revanche, les flux d'étudiants libres ou individuels sont plus délicats à gérer concernant le logement.

En effet, chaque année un nombre important d'étudiants, notamment en 2^{ème} et 3^{ème} cycle sont enregistrés tardivement par les services de scolarité : les délais d'obtention des visas sont longs et ces étudiants arrivent souvent en France au tout début des cours, fin septembre ou début octobre. Cette situation entraîne pour les étudiants étrangers des difficultés d'hébergement.

Afin de remédier à cette situation, certaines universités avancent les dates de pré-inscription et de réunions des commissions pédagogiques au printemps. En même temps, une gestion plus avancée dans le temps de ces cohortes devrait permettre de mieux apprécier la demande et l'offre de chambres en cité universitaire. Ainsi, tout étudiant étranger devrait être informé suffisamment tôt de son accès ou non à un logement en cité universitaire. En outre, l'ensemble des acteurs (rectorats, universités, Crous, Pôles universitaires, associations étudiantes, bailleurs sociaux...) doivent coordonner leurs efforts pour développer le dispositif d'aide au logement : travail avec les agences privées, avec le monde associatif, les particuliers, les municipalités... ».

F. LA QUESTION DE LA LAÏCITÉ DANS L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Compte-tenu des débats en cours sur l'application du principe de laïcité dans l'enseignement scolaire, **votre rapporteur spécial a demandé au ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche des éléments d'information sur le principe de laïcité dans l'enseignement supérieur. La réponse intégrale du ministère est reproduite ci-après :**

« Le principe de laïcité est consacré, s'agissant de l'enseignement supérieur, par l'article L. 141-6 du code de l'éducation aux termes duquel « le service public de l'enseignement supérieur est laïque et indépendant de toute

emprise politique, économique, religieuse ou idéologique ». En pratique, la mise en œuvre de ce principe se traduit simultanément par la reconnaissance, à ses usagers, de la liberté de conscience et de manifestation de leur foi dans les conditions prévues à l'article L. 811-1 du même code et par un devoir de neutralité imposé aux enseignants et à l'administration.

Ainsi, la loi garantit la liberté d'expression aux étudiants et leur reconnaît le droit d'exprimer, individuellement ou dans le cadre d'associations, leur opinion à l'égard des problèmes politiques, économiques, sociaux et culturels et, notamment, religieux. Aucun étudiant ne paraît pouvoir se voir refuser l'accès aux formations dispensées par les établissements publics d'enseignement supérieur pour la seule raison qu'il porte un signe d'appartenance religieuse. De même, le principe de laïcité de l'enseignement supérieur n'interdit pas aux étudiants de créer entre eux des associations liées à une croyance religieuse particulière et d'avoir, dans le cadre de la liberté d'expression largement reconnue aux étudiants comme aux autres membres de la communauté universitaire, des activités liées à cette appartenance.

Néanmoins, l'expression de cette liberté connaît les limites fixées par le 2^{ème} alinéa de l'article L. 811-1 du code de l'éducation qui dispose qu'elle s'exerce « dans des conditions qui ne portent pas atteinte aux activités d'enseignement et de recherche et qui ne troublent pas l'ordre public ». Le Conseil d'Etat a précisé dans un arrêt du 26 juillet 1996 (Université de Lille II, Rec. p. 915) que la liberté d'expression reconnue aux usagers de l'enseignement supérieur ne saurait « leur permettre d'accomplir des actes qui, par leur caractère ostentatoire, constitueraient des actes de pression, de provocation, de prosélytisme ou de propagande, perturberaient le déroulement des activités d'enseignement et de recherche ou troubleraient le fonctionnement normal du service public ».

Si le principe de liberté d'expression reçoit une acception plus large dans l'enseignement supérieur que dans l'enseignement du second degré du fait de l'âge des usagers et conduit à admettre que les étudiants soient destinataires de messages politiques, syndicaux ou religieux, le principe de laïcité formulé à l'article L. 141-6 précité s'oppose à ce les étudiants se livrent à toutes formes de pressions ou tentent d'imposer des prohibitions à l'égard d'autres étudiants, voire des enseignants, comportements par ailleurs contraires au principe de neutralité et de tolérance figurant dans les textes législatifs régissant l'enseignement supérieur.

A défaut de décisions de justice portant sur ces questions dans l'enseignement supérieur, la jurisprudence intervenue sur des espèces concernant l'enseignement scolaire permet d'appréhender les limites à la liberté d'expression qui peuvent être justifiées par les nécessités de l'ordre public et les exigences inhérentes au respect de la neutralité et de la laïcité du service public de l'enseignement supérieur et qui **interdit aux étudiants** :

- de faire acte de prosélytisme en faisant pression sur d'autres étudiants pour qu'ils portent des signes d'appartenance religieuse dans l'établissement (CE, 2 avril 1997, ministre de l'éducation nationale c/ époux Mehila, req. n° 173103) ;

- de provoquer des mouvements de protestation qui causeraient un trouble grave au fonctionnement de l'établissement, notamment en portant atteinte au bon déroulement des enseignements (CE, 10 mars 1995, Epoux Aoukili, Rec. p. 122) et auxquels se joindraient des personnes extérieures (CE, 27 mars 1996, Ligue islamique du Nord, M. et Mme Chabou et autres, Rec. p. 461) ;

- de refuser l'accès aux réunion qu'ils organisent dans l'établissement à des catégories d'usagers au motif de leur sexe, race ou religion ou de solliciter des aménagements dans l'organisation des enseignements qui remettraient en cause leur mixité ;

- de mettre en cause la santé, l'hygiène ou la sécurité durant les enseignements qui exigent le port de tenues appropriées tels que l'éducation physique, les travaux pratiques de chimie, de mécanique, de biologie... (CE, Epoux Aoukili précité et CE, 20 octobre 1999, ministre de l'éducation nationale c/ Ait Ahmad, Rec. p. 776) ;

- de mettre en cause la dignité tant de leur personne que de celles des autres usagers ou des autres membres de la communauté universitaire (avis du CE n° 346.893 du 27 novembre 1989, Etudes et Documents n° 41, p. 239 et CE, 27 octobre 1995, Commune de Morsang-sur-Orge, Rec. p. 372) ;

- de porter des tenues contraires à le dignité de la personne humaine ou qui ne permettent pas, notamment lorsqu'elles dissimulent la plus grande partie du visage des intéressés, de garantir le respect de l'ordre et de la sécurité dans l'établissement ni d'établir la relation humaine nécessaire à l'enseignement.

Les établissements publics d'enseignement supérieur étant autonomes en vertu de l'article L. 711-1 du code de l'éducation, il appartient aux présidents ou directeurs d'établissement de mettre en œuvre les moyens juridiques, disciplinaires notamment, permettant de poursuivre les usagers du service public de l'enseignement supérieur qui se livreraient à des actes portant atteinte aux activités d'enseignement et de recherche ou contraires à l'ordre public, notamment celles qui ont pour effet d'exercer des pressions sur les étudiants ou qui visent à instaurer entre eux des formes quelconques de discrimination.

Compte tenu de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, l'administration centrale du ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche est rarement informée de faits de

nature à porter atteinte au principe de laïcité et n'est pas en mesure d'évaluer les difficultés que soulèverait l'application de ce principe dans les établissements d'enseignement supérieur. L'administration centrale a néanmoins eu connaissance et apporté une assistance juridique aux interrogations suivantes :

- la possibilité pour le règlement d'une université d'imposer le retrait de tout voile ou foulard lors de la prise de vues pour l'établissement de la photo d'identité figurant sur une acte d'identité. Il a été indiqué que compte tenu de l'objet de la carte d'étudiant, qui répond notamment au besoin de pouvoir identifier rapidement les étudiants inscrits dans l'établissement, il est légitime d'exiger de ces derniers qu'ils fournissent des photographies permettant de les reconnaître aisément et qu'il est vraisemblable que le juge administratif admettrait la légalité d'une règle exigeant la fourniture d'une photographie tête nue pour la carte d'étudiant, comme il l'a fait pour la carte nationale d'identité, par un arrêt du 27 juillet 2001, Fonds de défense des musulmans en justice, requête n°216903 ;

- l'accès des étudiants portant des signes d'appartenance religieuse aux formations dispensées dans les IUFM. Il a été répondu que l'admission à ce dispositif de préparation professionnelle, réservé à des étudiants aspirant à devenir enseignants, et qui comporte des stages en situation dans les établissements d'enseignement du premier et second degré, implique, par son objet même, le respect par ces étudiants des principes de neutralité des services publics et de laïcité de l'Etat, l'interdiction du port de signes d'appartenance religieuse semblant donc s'imposer également à eux ;

- les absences à l'occasion de fêtes religieuses. Si l'administration doit s'efforcer de permettre aux étudiants le libre exercice du culte et de tenir compte, dans la mesure du possible, des exigences liées à l'expression de leurs convictions religieuses, dans l'organisation du service, notamment lors de l'élaboration du calendrier des examens, il résulte d'un arrêt du Conseil d'Etat (Assemblée, 14 avril 1995, Koen, Rec, p. 169) que si, pour des raisons liées à l'organisation des cours et aux contraintes afférentes aux études poursuivies, un examen (ou tout autre élément d'une formation auquel la présence de l'étudiant est indispensable) ne peut être organisé qu'un jour déterminé, la circonstance que la date retenue coïncide avec une fête ou une cérémonie religieuse n'est pas de nature à entacher d'illégalité la décision de l'administration.

Enfin, face aux pressions exercées par certains étudiants de l'Institut national des langues et civilisations orientales sur d'autres étudiants ainsi que sur des enseignants, le ministère a participé à la rédaction d'une charte annexée au règlement intérieur de l'établissement et rappelant le principe de la liberté d'expression des étudiants mais également les limites qui peuvent y être apportées ».

II. LES PERSONNELS

A. LA GESTION DES ENSEIGNANTS

1. Les observations de la Cour des Comptes

Dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif, la **Cour des Comptes a formulé trois séries d'observations relatives respectivement à la gestion prévisionnelle, au respect des obligations de service des enseignants et à la gestion de la « fonction enseignement »**, dont de larges extraits sont reproduits ci-après.

a) *« Une gestion prévisionnelle particulièrement difficile »*

« ... D'ores et déjà, la Cour a, dans son rapport sur la fonction publique publié en janvier 2001, rendu compte à la fois des progrès indéniables réalisés par le ministère de l'éducation nationale en matière de gestion prévisionnelle et de l'urgence d'un approfondissement de cette démarche, notamment en matière de traitement des informations. En effet, les services ministériels ne disposent pas d'une information complète et sûre sur les liens entre emplois, postes et personnes. Le rapprochement des différents fichiers disponibles relatifs aux emplois et aux personnels révèle un écart entre les effectifs recensés selon les diverses sources qui atteignait en 2001 près de 3.000 personnes physiques. Dans ces conditions, le ministère ne peut qu'avoir des difficultés à mettre en place une gestion prévisionnelle, difficultés encore aggravées par d'autres lacunes.

Ainsi chaque établissement organise son offre de formation comme il l'entend. Or le ministère ne dispose pas des éléments qui lui permettraient de déterminer le volume adéquat de recrutement d'enseignants par discipline en tenant compte des évolutions prévues de la demande de formation des étudiants. En effet, il ne connaît pas de manière précise la répartition des enseignements disciplinaires par niveau de formation, les volumes horaires dispensés par discipline et la taille des groupes d'étudiants. En particulier, les services ministériels sont contraints de raisonner à partir des maquettes pédagogiques - c'est-à-dire des arrêtés précisant les volumes horaires d'enseignement par niveau et formation - établies lors des habilitations de formations. Ces documents portent sur des planchers horaires. Une telle base de travail ne correspond que rarement à la réalité. Ainsi la Cour a-t-elle pu constater, sur un échantillon de dix-huit universités, de très grandes disparités de la durée des enseignements dispensés par les établissements pour une

même formation : huit fois plus d'heures pour la maîtrise d'anglais d'une université à l'autre, 2,4 fois plus en licence de droit ou encore 50 % d'heures en plus en DEUG de droit entre deux établissements.

Enfin, le travail de comparaison entre offre d'enseignement et besoins en personnel, constitutif de la gestion prévisionnelle, s'avère difficile, en l'absence de concordance entre les nomenclatures des disciplines dispensées par les enseignants et celles des disciplines suivies par les étudiants. La répartition des étudiants par discipline d'inscription est effectuée selon une nomenclature particulièrement fine qui regroupe plus de 6.000 codes de diplômes, tandis que les nomenclatures disciplinaires des enseignants sont différentes et en nombre plus restreint ».

b) « Des obligations statutaires inégalement observées »

« Les obligations de service des enseignants servent à déterminer le potentiel d'enseignement disponible. Elles obéissent à des règles précises, tant en terme de contenu (enseignement, orientation, coordination pédagogique, contrôle des connaissances, etc.) que de quantum (nombre d'heures dues devant les enseignés). **Dans ce domaine cependant la diversité des pratiques est la règle et les textes ne sont pas toujours respectés, voire même sont enfreints délibérément. Par rapport à l'ensemble des dispositions en vigueur, les dérives, qu'il s'agisse de la pratique des « sous-services » ou de l'existence de décharges non-réglementaires, sont fréquentes et contribuent à une sous-utilisation du potentiel d'enseignement. En outre, ces situations, bien que régulièrement relevées par la Cour ou par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, perdurent sans que les responsables d'établissements manifestent la volonté d'y mettre fin.**

Une première pratique largement répandue consiste en l'attribution d'équivalences de service, permettant de prendre en compte certaines activités pédagogiques (hors enseignements proprement dits) ou certaines tâches administratives. Ces équivalences peuvent se traduire soit par une réduction du service d'enseignement (ou décharge) qui ne sera pas effectué dans sa totalité, soit par un dépassement de ce service qui sera alors rémunéré par l'attribution d'heures complémentaires. Elles concernent des activités aussi diverses que la responsabilité d'une option ou d'une année, les visites en entreprises, l'organisation d'un voyage d'études, ou encore la gestion du site « web » de l'université. Hormis les cas prévus par la réglementation (décharges statutaires et décharges correspondant à la transformation de certaines primes), de telles pratiques, qui peuvent être extrêmement hétérogènes d'un établissement à l'autre, voire d'une composante à l'autre, sont évidemment irrégulières. Il arrive en outre que pour une fonction donnée, un enseignant cumule l'attribution de la prime correspondante avec l'octroi d'une décharge de son service d'enseignement.

Certains établissements pratiquent également des décharges de service au profit de jeunes enseignants pour leur permettre de consacrer un temps significatif à leurs travaux de recherche. Les heures accordées en décharge sont alors compensées par des heures complémentaires permettant de faire effectuer par d'autres le service correspondant à cette décharge.

Au-delà des réductions de services ou des modalités particulières de prise en compte de certaines « tâches supplémentaires », les services d'enseignement en présence d'étudiants peuvent être diversement comptabilisés, avec l'application à l'heure de cours effective d'un « coefficient de majoration », non prévu par les textes : doublement des heures de cours magistraux pour la préparation à l'agrégation, attribution d'une heure majorée (1,2 heure TD) pour les séances de travaux dirigés devant des groupes de plus de 40 étudiants, etc.

Les déperditions qui affectent le potentiel enseignant peuvent enfin tenir à l'existence de sous-services plus ou moins institutionnalisés. En effet, les enseignants chercheurs n'effectuent pas systématiquement un service complet d'enseignement soit en raison du manque d'étudiants inscrits, soit parce que l'université est sur-dotée en personnel et que la charge d'enseignement ne suffit pas à les employer tous. Dans une université parisienne récemment contrôlée par la Cour, sur 62 états de service portés à la connaissance de la juridiction, 22 indiquaient ainsi un sous-service pouvant aller jusqu'à 40 % des obligations statutaires. Dans cette situation, la réglementation (décret du 6 juin 1984) impose à l'enseignant concerné de compléter son service dans un autre établissement de la même académie. Cette disposition, normalement mise en œuvre à la demande du président ou du directeur de l'établissement, n'est en réalité jamais appliquée. Dans les faits, les sous-services conduisent plus fréquemment à une inflation de l'offre de formation, soit par la création d'un enseignement supplémentaire correspondant au complément de service à assurer, soit à travers une « sur-comptabilisation » des heures de cours : tel enseignement de 30 heures sera compté pour 40 heures afin d'atteindre les obligations réglementaires de service de l'intéressé ».

c) « Une gestion encore défailante de la fonction enseignement »

« Le pilotage de l'offre de formation suppose une adéquation rigoureuse entre d'une part le potentiel disponible (obligations statutaires des personnels enseignants, diminuées des éventuelles décharges de service) et d'autre part les charges pédagogiques qui découlent des formations dispensées. Pour combler le déficit entre les charges et le potentiel, les établissements doivent généralement faire appel à des moyens d'enseignement supplémentaires, constitués par la dotation en heures complémentaires.

Cet ajustement de l'offre de formation exige une connaissance fine du contenu des formations, ainsi qu'un contrôle vigilant de l'emploi du temps des

enseignants. Il suppose également que l'ouverture des enseignements soit subordonnée à la disponibilité des moyens et fasse l'objet d'un arbitrage préalable au sein de l'établissement. Ces deux conditions sont aujourd'hui très inégalement réunies dans les universités. Les différentes pratiques qui conduisent à sous-utiliser le potentiel statutaire, comme l'inflation des charges pédagogiques, témoignent d'une maîtrise encore défailante de cette fonction enseignement...

L'ajustement du potentiel enseignant à l'offre de formation (en fonction des effectifs étudiants et de l'organisation des enseignements) est un travail réalisé de façon empirique, qui revient généralement aux responsables de département ou de filière....

Les nombreuses enquêtes réalisées tant par la Cour que par les chambres régionales des comptes ont par ailleurs montré qu'il n'existait pas de contrôle portant sur le service réellement effectué par les enseignants... »

2. Les observations du Haut conseil de l'évaluation de l'école

Les observations précédentes peuvent être complétées par celles du Haut conseil de l'évaluation de l'école dans son avis de mars 2002 relatif à l'évaluation des enseignements :

« L'évaluation des enseignements à l'université est rare. Lorsqu'elle existe, elle n'est pas soutenue : ...lorsque des procédures d'évaluation ont été mises en place, elles s'apparentent plus souvent à une évaluation des formations qu'à une évaluation des enseignements proprement dite. L'une et l'autre sont certes peu dissociables, mais la première, qui concerne une filière ou un diplôme, est plus collective et, de ce fait, mieux acceptée que la seconde, qui risque de remettre en cause chaque enseignant dans sa pratique.

*De nombreux facteurs viennent contrecarrer le développement d'une évaluation des enseignements. On peut citer : la multiplication des tâches que doivent assurer les enseignants-chercheurs, le fait que leur formation et les critères du déroulement de leurs carrières font de l'enseignement une activité secondaire par rapport à la recherche, et la perte des repères traditionnels vis-à-vis des étudiants, dont le nombre a considérablement augmenté et qui sont animés par des projets professionnels très divers. Pour les universitaires qui ont mis en place une évaluation des enseignements, l'absence de suites de celle-ci, que ce soit dans le domaine de l'aide, de la formation, voire de la carrière, risque de conduire au découragement. **Les hésitations et la passivité de l'administration centrale qui n'a jamais cherché à lever les ambiguïtés de l'arrêté de 1997 ni à le mettre en application ont conforté les hésitants et encouragé les opposants...***

Le Haut Conseil estime indispensable de remédier à cette situation, pour deux raisons au moins. La première concerne la politique éducative : l'amélioration des enseignements universitaires constitue un enjeu essentiel aujourd'hui si l'on veut voir croître la réussite des étudiants et la qualité des diplômés de l'enseignement supérieur. Les universités et leurs enseignants devraient être incités à s'en préoccuper alors que, depuis plusieurs années, la réussite des étudiants ne progresse guère et, qu'aujourd'hui, leurs effectifs stagnent, voire régressent, dans un contexte marqué par la concurrence européenne et par la concurrence de la formation continue. La seconde touche à la politique générale d'évaluation des services publics : il serait paradoxal, au moment où celle-ci se développe et s'étend, que le service public national d'enseignement supérieur reste à l'écart de ce mouvement...

Par ailleurs, chaque université devrait, par un débat interne, préciser et rendre publiques les articulations qu'elle entend établir entre les différentes missions qui lui sont confiées. Ceci permettrait aux enseignants-chercheurs d'éviter d'avoir à faire individuellement les compromis nécessaires pour arbitrer entre un nombre croissant de tâches ».

3. Les propositions du « rapport Espéret »

C'est dans le double contexte de critiques adressées aux modalités actuelles de gestion des enseignants-chercheurs, d'une part, de la perspectives d'un renouvellement important des corps d'enseignants-chercheurs au cours de la prochaine décennie, d'autre part, qu'une **commission instituée par le ministre de l'Education nationale, animée par M. Eric Espéret, président de l'université de Poitiers, et composée notamment de représentants de toutes les directions du ministère concernées, a remis en juillet 2001 un rapport intitulé « nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur français ».**

L'état des lieux dressé par le rapport était le suivant :

- « à l'heure où la demande sociale à l'égard de l'enseignement supérieur se fait plus forte, au travers notamment des besoins d'une « formation tout au long de la vie » ou d'une recherche très performante, il est devenu nécessaire de dresser un bilan de la situation d'une partie de ses personnels et de proposer quelques scénarios permettant au service public de l'enseignement supérieur de faire face aux nouveaux défis. Il est d'autant plus urgent de le faire maintenant que de très nombreux recrutements seront réalisés dans les années à venir pour compenser les départs en retraite (renouvellement de la moitié des enseignants en dix ans) et que certains signes laissent à penser que, dans plusieurs secteurs disciplinaires, l'attractivité relative des métiers de l'enseignement supérieur s'affaiblit » ;

- certaines tâches (relations internationales, contribution au développement local, valorisation de la recherche, expertise, évaluation des formations, ont pris une importance nouvelle (en temps et en coût). En outre les enseignants sont confrontés au développement des besoins des étudiants (encadrement accru, suivi des stages, aide à l'insertion professionnelle, appui à l'orientation, etc.) et la transformation des activités de formation (vers l'ingénierie de formation, la formation continue, la formation à distance ou la validation des acquis professionnels). Enfin, certaines fonctions de responsabilité (directeurs de composantes, de services transversaux, d'écoles doctorales, etc.) sont appelées à se professionnaliser. Or ces évolutions ne sont quasiment pas prises en compte dans les déroulements de carrière et *« cette situation est de plus en plus mal ressentie par les intéressés, qui ont le sentiment de sacrifier leur carrière quand ils acceptent de responsabilités dans leur établissement. Il faut savoir aussi que la politique ambitieuse du ministère de l'Education nationale en matière d'organisation des enseignements (semestrialisation, découpage des formations en crédits, mise en place de stages, direction d'études...) et de suivi des étudiants ne pourra mobiliser les enseignants-chercheurs que si le travail important qui leur est demandé est réellement apprécié et valorisé et surtout ne compromet pas leur carrière »* ;

- **le système statutaire de définition des obligations de service n'apparaît « malheureusement plus adapté au métier actuel des enseignants du supérieur »**. En particulier, *« le système actuel de primes et décharges, bien qu'ayant récemment évolué, ne répond que très partiellement aux changements constatés et aux nécessités d'adaptation dans la conception des services. Ses modalités d'attribution et de convertibilité seulement partielle en décharge de service empêche une adaptation de qualité au fonctionnement des établissements... Pratiquement tous les établissements, en France, sont menés à compenser partiellement les charges nouvelles par des artifices plus ou moins réglementaire... et il devient de plus en plus difficile de trouver des « volontaires » pour assurer ces tâches, souvent sans impact réel sur les promotions ou les rémunérations »* ;

Les **conclusions** du rapport Espéret étaient ainsi les suivantes :

- *« ... il est urgent de revoir la liste des tâches officiellement (statutairement) prises en compte, afin que la nouvelle définition des services permette de mieux assurer les différentes missions listées »* ;

- cependant *« toutes les tâches apparues dans l'université n'ont pas à être effectuées par des enseignants-chercheurs »*. En effet, le rapport relèvait une certaine confusion des tâches : glissement des fonctions de décision et de conception dévolues aux président d'université et aux directeurs d'UFR vers leur mise en œuvre administrative, ce qui *« suscite un malaise de la part des personnels « dépossédés » de leurs responsabilités spécifiques, démotivation, et même parfois, conflits »*. De même *« la passion peut parfois entraîner*

certains enseignants-chercheurs à installer eux-mêmes des applications ou à gérer des systèmes et réseaux alors que des spécialistes pourraient en être chargés [et] bien d'autres tâches relèvent de personnels non-enseignants que des enseignants-chercheurs conservent parfois jalousement : c'est le cas de l'acquisition et de la gestion de certains matériels, de la recherche de partenariats ou de financements. Les enseignants-chercheurs ne peuvent pas être exclus de ces activités, mais il faudrait que les habitudes de travail en équipe se développent, permettant à chacun, en fonction de sa qualification, de concourir à la réalisation des projets de l'établissement » ;

- mais « il est vrai que les enseignants-chercheurs sont parfois contraints de se substituer à des spécialistes qui peuvent faire défaut au sein de l'université... La réponse aux charges nouvelles... n'est donc pas toute située dans une nouvelle définition des services ou un assouplissement des régimes indemnitaires et de décharges, elle réside aussi dans la dotation suffisante, qualitative et quantitative, des établissements en personnels IATOS ».

En conséquence, le rapport formulait les **propositions** suivantes :

- « l'intégration, dans les charges statutairement définies, des tâches nouvelles : formation à distance, suivi individualisé (tutorat, stages, projets tutorés), valorisation de la recherche, responsabilité de filières ou administrative, etc. selon un tableau d'équivalence (volume horaire) établi par l'établissement ;

- l'affichage et le vote, par chaque établissement, de ce tableau d'équivalence des tâches (anciennes et nouvelles), dans le cadre d'une liste définie nationalement, liste comportant éventuellement des fourchettes horaires (minima et maxima autorisés) pour chaque type de tâche retenue ;

- le maintien d'une norme (référentiel national) relative à la charge statutaire de travail (192 heures d'enseignement ou 1.600 heures de travail total), servant de base au contrat individuel de service ;

- la mise en place d'un contrat pluriannuel, entre chaque enseignant et son établissement, avec compensation possible des tâches entre elles, sur la base du tableau d'équivalence évoqué, contrat faisant l'objet d'un bilan et d'une évaluation par des instances à préciser ;

- ... une décharge partielle de service, systématique, pour les enseignants débutants ... ;

- ... la suppression de la distinction entre travaux pratiques et travaux dirigés ... ;

- la fongibilité totale des différentes catégories de primes permettant indifféremment le paiement, soit de primes, soit d'heures complémentaires

(pour dépassement du référentiel national ou compensation d'une décharge), sous la forme d'une enveloppe globale attribuée à l'établissement ;

- l'attribution à l'établissement d'une enveloppe complémentaire forfaitaire (par exemple au prorata de l'équivalent budgétaire de la dotation théorique en postes, modulé par l'écart entre cette dotation théorique et la dotation réelle) ».

4. Les suites données au rapport Espéret

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère précise que **les seules suites données à ce jour au rapport de M. Espéret sont les suivantes :**

« - l'assouplissement du congé pour recherches ou conversions thématiques (CRCT), qui, auparavant, avait une durée fixe de six mois ou d'un an et n'était attribuable aux enseignants-chercheurs qu'après six ans de fonctions. Désormais, les 720 CRCT attribués par les établissements (soit 80 % d'entre eux) continuent d'avoir une durée maximale de douze mois mais pourront être fractionnés en petites périodes sur plusieurs années dans la limite de six ans. Cette disposition a notamment pour effet 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 pouvoir consacrer plus de temps à leurs recherches ;

- la fongibilité des crédits indemnitaires également préconisée par le rapport Espéret est partiellement réalisée depuis le 1^{er} septembre 2002 avec la globalisation sur la dotation globale de fonctionnement (chapitre 36-11) des crédits afférents aux primes de charges administratives et de responsabilités pédagogiques (toutes deux convertibles en décharges de service) et des crédits correspondants à la rémunération des heures complémentaires. Les établissements disposent ainsi d'une marge de manœuvre appréciable pour rémunérer les fonctions administratives, les responsabilités pédagogiques autres que d'enseignement (TIC, suivi de stages, projets tutorés...) et les compenser, en cas de décharge d'enseignement par le paiement d'heures complémentaires ou de vacances en cas de besoin ».

5. Les propositions du « rapport Belloc »

M. Luc Ferry, ministre de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a par ailleurs chargé en avril 2003 à M. Bernard Belloc de « conduire une réflexion » sur les autres aspects du rapport Espéret.

Remis en octobre 2003, le rapport de M. Belloc prolonge tout d'abord les **constats** précédents :

« Les comparaisons internationales, rappelées aussi dans le « Rapport Espéret », montrent que notre pays est pratiquement le seul à définir une norme nationale en ce qui concerne le service statutaire des enseignants chercheurs. Ceci présente certes l'avantage de la simplicité apparente et de la comparabilité théorique des services faits, mais ne correspond plus ni à la très grande diversité des tâches que l'on attend des enseignants chercheurs, ni à la différenciation des services qui s'instaure de facto pratiquement sans aucune régulation entre les enseignants chercheurs, au gré des opportunités et des besoins locaux, des aspirations et des compétences des personnels. Il faut bien aussi briser la loi du silence et reconnaître que les enseignants chercheurs ont des capacités différentes à exercer avec talent et dans la durée toutes les facettes de leur métier. Cette uniformité pénalise le service public car elle ne lui permet ni de bénéficier pleinement de toutes les compétences ni de mettre en oeuvre toutes les énergies de ses personnels. Elle pénalise aussi ces derniers car toutes les missions qui leur sont confiées ne sont pas reconnues et ne sont donc par conséquent pas valorisées à un niveau convenable. Il faut rendre possible une certaine diversification des services effectués par les enseignants chercheurs, tout en restant dans un cadre national de référence qui permette de valoriser équitablement toutes les facettes de leur métier... ».

« Les activités de recherche ne font actuellement pas l'objet d'une évaluation individuelle pour chacun des enseignants chercheurs. Seuls ceux qui sont candidats à une élection à l'IUF, ou sont membres d'une équipe mixte université organisme de recherche ou accréditée par la direction de la recherche, ou sont candidats à une prime d'encadrement doctoral et de recherche, ou encore à un avancement au choix sont évalués individuellement. Malgré la très large couverture que semble offrir ce dispositif, beaucoup d'enseignants chercheurs ne sont quasiment jamais évalués pour leur recherche et ceci en grande partie parce que ce sont les mêmes enseignants chercheurs qui sont membres d'une équipe accréditée et postulants à une prime d'encadrement doctoral et de recherche ou à un avancement au choix. Les autres se trouvent ainsi en dehors de tout dispositif d'évaluation de leur activité de recherche. Cela décrédibilise la recherche universitaire et peut finalement aussi pénaliser les enseignants chercheurs eux-mêmes ».

Les principales propositions présentées par M. Belloc consistent tout d'abord :

- d'une part, à **classer en trois catégories les tâches qui peuvent être demandées statutairement aux enseignants chercheurs** : des **activités formelles d'enseignement**, sans distinguo entre formation en présence d'étudiants ou à distance, initiale ou continue (ces distinguos ont conduit au fiasco que l'on sait en ce qui concerne la formation continue à l'université et risquent désormais de conduire au même fiasco en ce qui concerne

*l'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour l'enseignement) ; des **activités d'animation et de responsabilités collectives**, qui correspondent par exemple à des activités de responsables d'équipes pédagogiques, d'accueil de nouveaux publics, de tâches d'ingénierie pédagogique, de valorisation de la recherche, de montage de programmes internationaux, etc. ; et les **activités de recherche**, y compris de direction de thèses (ces activités doivent se dérouler dans le cadre des missions confiées à la recherche publique, mais peuvent naturellement comporter des partenariats et des actions avec des institutions qui ne relèvent pas du secteur public, pourvu que cela soit fait dans le cadre d'une convention dûment ratifiée par les instances des établissements) » ;*

*- d'autre part, à créer « **trois niveaux de certification des activités recherche: un niveau supérieur** correspondant à l'actuel dispositif IUF (Institut Universitaire de France) ; un niveau intensif, correspondant formellement à l'actuel dispositif de la prime d'encadrement doctoral et de recherche, et un niveau standard, correspondant à un niveau minimal de l'activité de recherche ».*

« A partir de cet ensemble d'éléments, le service de base d'un enseignant chercheur est défini par 192 heures équivalents TD en activités formelles d'enseignement, plus au moins une activité d'animation et de responsabilité collectives prises dans la liste établie nationalement, plus des activités recherche ayant une certification standard au moins.

Toutefois le service statutaire des enseignants chercheurs ayant une certification de leurs activités de recherche de niveau intensif ou supérieur peut ne pas comprendre d'activités d'animation et de responsabilités collectives, de même que le service statuaire d'enseignants chercheurs ayant une implication suffisante dans les activités d'animation et de responsabilités collectives peut ne pas nécessiter une certification des activités de recherche. Naturellement dans ces deux derniers cas, la rémunération de ce service inclura le paiement des heures équivalent TD relatives aux activités d'animation et de responsabilités collectives, ainsi que celles relatives aux activités de recherche. Tout service allant au-delà de ces services de base est considéré comme ouvrant droit à une rémunération complémentaire sous forme de paiement d'heures complémentaires et/ou de décharge d'activités formelles d'enseignement, dans des limites données et selon un mécanisme qui oblige chaque enseignant chercheur à effectuer au moins entre le tiers et la moitié des 192 heures de référence d'activités formelles d'enseignement. Cette limitation des décharges semble nécessaire pour éviter que des universitaires ne se coupent par trop des étudiants et de l'enseignement.

Pour les personnels n'ayant pas au moins une activité d'animation et de responsabilités collectives et une certification au moins standard de leur activité de recherche, il est proposé qu'ils effectuent un service de 384 heures équivalents TD d'activités formelles d'enseignement, à moins que sous la responsabilité du chef d'établissement et après consultation des instances de l'université, ils

n'acceptent de se voir confier des missions d'intérêt général au service de l'établissement ».

Quoi qu'il en soit, le « rapport Belloc » précise par ailleurs : *« il n'est pas inutile non plus de rappeler ici le niveau relativement faible de la rémunération des enseignants chercheurs en regard de la durée des études nécessaires à l'accès aux corps concernés, de leur caractère extrêmement sélectif au total et des très grandes compétences scientifiques, pédagogiques et d'animation qui sont ensuite déployées par beaucoup de personnels. Si une poignée d'enseignants chercheurs (les Professeurs de classe exceptionnelle) accède aux plus hauts niveaux indiciaires de la fonction publique, la rémunération de tous reste cependant à des niveaux modestes eu égard aux compétences mises en oeuvre. Si l'on tient compte des primes et des divers compléments de rémunérations dont bénéficient d'autres personnels de la fonction publique, le constat est sans appel. C'est également et étonnamment vrai même si l'on restreint la comparaison aux personnels enseignants de l'éducation nationale. Ce constat devient accablant lorsqu'on procède par comparaison avec de nombreux autres pays de niveau de développement comparable. Il ne s'agit pas de mettre en avant une revendication corporatiste, mais tout simplement de reconnaître que sans incitations appropriées il n'y a aucune raison, dans le secteur universitaire comme dans d'autres, de s'attendre à un investissement massif et durable des personnels. Bien entendu ces propos ne peuvent être tenus de façon responsable sans immédiatement afficher la nécessité d'une évaluation rigoureuse et systématique de l'activité des enseignants chercheurs, dans un cadre qui garantisse la plus parfaite équité pour tous. C'est l'existence même de cette évaluation qui rendra crédible toute demande d'amélioration des rémunérations et des déroulements de carrière ».*

B. LA RÉMUNÉRATION DES PERSONNELS

Compte tenu notamment des conclusions précitées du rapport Belloc , **les tableaux ci-après, établis par le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche à la demande de votre rapporteur spécial reproduisent la rémunération, primes et indemnités comprises, au 1^{er} décembre 2002, des principaux corps de personnels de l'enseignement supérieur en début, en milieu et en fin de carrière.**

**Rémunération nette mensuelle des principaux corps de personnels non enseignants
a) en début de carrière, b) en milieu de carrière, c) en fin de carrière**

Corps (1)	Indices majorés a) début b) milieu c) fin de carrière (hors indemnités)	Rémunération nette mensuelle (hors indemnités) (2)	Primes et indemnités diverses (taux moyen mensuel)	Rémunération nette mensuelle (primes et indemnités comprises)
Corps des secrétaires généraux et des CASU : - Secrétaires généraux d'université - Secrétaires généraux d'administration scolaire et universitaire - Conseillers d'administration Scolaire et universitaire (CASU)	 a) 687 b) 733 c) 820 a) 452 b) 601 c) 797	 2 595,64 € 2 769,44 € 3 098,15 € 1 707,76 € 2 270,71 € 3 011,25 €	- I.F.T.S - Indemnité de responsabilité administrative allouée à certains SGASU - Indemnité pour charges administratives Taux moyen mensuel 517,67 € I.F.T.S et indemnité de responsabilité administrative : taux moyen mensuel 341,33 €	 a) 3 113,31 € b) 3 287,11 € c) 3 615,82 € a) 2 049,09 € b) 2 612,04 € c) 3 352,58 €
Corps des attachés - Attachés et attachés principaux d'administration scolaire et universitaire (ASU) - Attachés et attachés principaux d'administration de R. et F. (2 ^{ème} cl à 1 ^{ère} cl)	a) 348 b) 550 c) 782	1 314,82 € 2 078,02 € 2 954,57 €	I.F.T.S Taux moyen mensuel 172,83 €	a) 1 487,65 € b) 2 250,85 € c) 3 127,40 €
Corps des secrétaires - Secrétaires d'administration scolaire et universitaire - Secrétaires d'administration de R. et F.	a) 290 b) 464 c) 513	1 107,76 € 1 753,10 € 1 938,23 €	I.F.T.S et I.A.T Taux moyen mensuel 100,58 €	a) 1 808,34 € b) 2 371,29 € c) 3 111,83 €
Corps des adjoints et adjoints techniques de Recherche et Formation - Adjoints techniques et adjoints techniques principaux - - Adjoints administratifs et adjoints administratifs principaux de R. et F. - Adjoints administratifs principaux et adjoints administratifs des services déconcentrés	 a) 271 b) 324 c) 415	 1 035,18 € 1 224,15 € 1 565,96 €	I.A.T Taux moyen mensuel 150,17 € I.A.T Taux moyen mensuel 64,17 € I.A.T Taux moyen mensuel 59,58 €	a) 1 185,35 € b) 1 374,32 € c) 1 716,13 € a) 1 099,35 € b) 1 288,32 € c) 1 630,13 € a) 1 094,76 € b) 1 283,73 € c) 1 625,54 €

Corps des agents et agents tech. de Recherche et Formation - Agents techniques de R. et F. - Agents d'administration de R. et F. - Agents d'administration des services déconcentrés	a) 262 b) 294 c) 337	1 000,80 € 1 123,04 € 1 273,26 €	I.A.T Taux moyen mensuel 130,42 € 57,25 €	a) 131,22 € b) 1 253,46 € c) 1 403,68 € a) 1 058,05 € b) 1 180,29 € c) 1 330,51 €
Corps des ingénieurs et assistants de Recherche et Formation - Ingénieurs de recherche - Ingénieurs d'étude - Assistants ingénieurs	a) 338 b) 650 c) 962	1 277,04 € 2 455,85 € 3 634,65 €	Prime participation à la recherche scientifique Taux moyen mensuel 442,33 € 282,25 € 213,25 €	a) 1 719,37 € b) 2 898,18 € c) 4 076,98 € a) 1 559,29 € b) 2 738,10 € c) 3 916,90 € a) 1 490,29 € b) 2 669,10 € c) 3 847,90 €
Corps des techniciens de Recherche et Formation Classes normale, supérieure et exceptionnelle	a) 296 b) 404 c) 513	1 118,36 € 1 526,40 € 1 938,73 €	I.F.T.S Taux moyen mensuel 179,50 €	a) 1 297,86 € b) 1 705,90 € c) 2 118,23 €
Corps des magasiniers - Magasiniers spécialisés - Magasiniers en chef	a) 271 b) 336 c) 393	1 035,18 € 1 269,48 € 1 484,84 €	I.F.T.S Taux moyen mensuel 58,83 €	a) 1 094,01 € b) 1 328,31 € c) 1 543,67 €

(1) R et F : Recherche et formation

(2) Valeur du point au 1^{er} décembre 2002: 52,4933 € (Eléments de calcul pris en compte : traitements brut + indemnité de résidence 3% - pension civile 7,85 % - C.S.G 7,50% - R.D.S 0,5% - C.S 1%).

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

**Rémunération nette mensuelle hors primes et indemnités
des principaux corps de personnels enseignants**
a) en début de carrière, b) en milieu de carrière, c) en fin de carrière

Corps	Indices majorés a) début b) milieu c) fin de carrière (hors indemnités)	Rémunération nette mensuelle (hors indemnités) en €
- Professeurs des Universités		
. classe Exceptionnelle	1269	4 794,57
	1319	4 983,48
. 1 ^{ère} classe	a) 820	3 098,15
	b) 1 033	3 902,15
	c) 1 163	4 394,08
. 2 ^{ème} classe	a) 657	2 482,30
	b) 1 033	3 902,91
	c) 820	3 098,15
- Maîtres de Conférences		
. Hors classe	a) 657	2 482,30
	b) 820	3 098,15
	c) 962	3 634,65
. 1 ^{ère} classe	a) 622	2 350,06
	b) 718	2 712,77
	c) 820	3 098,15
. 2 ^{ème} classe	a) 453	1 711,54
	b) 510	1 926,90
	c) 563	2 127,14

Valeur du point au 1^{er} décembre 2002: 52,4933 € (Eléments de calcul pris en compte : traitements brut + indemnité de résidence 3% - pension civile 7,85 % - C.S.G 7,50% - R.D.S 0,5% - C.S 1%).

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

Primes et indemnités diverses des personnels enseignants

Primes et indemnités diverses <i>(Sont exclusives l'une de l'autre l'attribution d'une PA, celle d'une PCA, celle d'une PRP)</i>	Taux des primes et indemnités (traduit en douzième) en €
Prime d'administration (PA) (varie selon la catégorie de l'établissement dirigé ou selon les fonctions exercées à l'administration centrale) . Présidents des universités et INP . Présidents et Directeurs de grand établissement d'enseignement ou d'ENS . Chefs des établissements publics, directeur des établissements, des instituts ou écoles internes aux universités ou aux INP . Enseignants chercheurs chargés de responsabilités administratives particulières auprès de l'administration centrale	1 708,07 € 1 537,26 € 847,62 € 1 356,34 €
Primes de charges administratives à certains personnels enseignants (PCA) . Enseignants chercheurs titulaires et les personnels assimilés . Certains enseignants du second degré affectés dans les établissements d'enseignement supérieur qui exercent une responsabilité administrative ou prennent la responsabilité d'une mission temporaire dont la durée ne peut être inférieure à un an.	Montants individuels arrêtés par le président ou le chef d'établissement après avis du CA et dans la limite de la dotation globale ministérielle.
Indemnités aux Directeurs scientifiques (décret n°90-223 du 8 mars 1990)	Selon leur grade Taux = 20% de la rémunération principale correspondant à l'indice moyen de rémunération des intéressés
Prime de Responsabilités Pédagogiques (PRP) Décret n°99-855 du 04/10/99 (pour les enseignants chercheurs titulaires, autres enseignants et personnels assimilés exerçant des fonctions d'enseignement dans les établissements d'enseignement supérieur)	Liste des bénéficiaires et montant arrêtés par le chef d'établissement après avis du CA et dans la limite de la dotation globale ministérielle. Ne peut être : Supérieure à : 309,20 € Inférieure à : 38,65 €
Prime de mobilité pédagogique vers l'enseignement supérieur en faveur des Directeurs de recherche	154,49 €
Prime de recherche et d'enseignement supérieur	97,33 €
Prime d'encadrement doctoral et de recherche	525,17 € (Professeurs de 1 ^{ère} cl et classe exceptionnelle) 401,59 € (Professeurs de 2 ^{ème} classe) 278,00 € (autres enseignants chercheurs)

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

III. L'ORGANISATION ET LA GESTION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

A. LA GESTION BUDGÉTAIRE DES UNIVERSITÉS

1. Les observations de la Cour des Comptes

Dans le cadre de son rapport public particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, **la Cour des Comptes a formulé les observations suivantes relatives « aux carences de la politique budgétaire et de la tenue des comptes » des établissements :**

« La gestion financière constitue l'exemple le plus éclairant de la difficulté des universités à élaborer et à maîtriser les instruments de leur autonomie. L'insertion consacrée dans le rapport public de 1999 à l'autonomie des universités dans leur gestion budgétaire, financière et comptable avait relevé de nombreuses carences, souvent constitutives d'irrégularités : retards dans le vote du budget, absence de fiabilité des prévisions budgétaires, reports massifs de crédits, manquements fréquents au code des marchés publics, absence de signification du résultat, défaillance de la comptabilité patrimoniale, etc. Bien que les récents contrôles des juridictions financières aient permis de constater une amélioration générale, en partie consécutive aux observations formulées par la Cour en janvier 2000, d'importants progrès restent encore à accomplir.

a) « La politique budgétaire des universités »

Alors que le budget d'une université devrait traduire ses choix et fédérer ses projets, il ne constitue pas encore un instrument opérant. Il n'est que rarement ce qu'il devrait être : le document retraçant l'ensemble des recettes et des dépenses de l'année à venir, qui permet de définir des objectifs, de hiérarchiser les priorités et de suivre en exécution l'utilisation des crédits.

Dans certains cas extrêmes, le budget demeure un document formel sans influence aucune sur la gestion financière. A la suite du contrôle par la Cour d'une grande université du nord où des dépassements de crédits d'un montant de 31 M€ (soit les deux tiers du budget de l'établissement) avaient été constatés, le ministère de l'éducation nationale a encore été conduit en 2001 à rappeler aux universités que l'ordonnateur et le comptable ne pouvaient engager des dépenses sans que les crédits aient été préalablement ouverts selon les procédures prévues par la réglementation.

A l'inverse, dans de nombreuses universités, des crédits sont ouverts en cours d'exécution sous la forme de décisions budgétaires modificatives qui conduisent à doubler, voire à tripler le montant du budget initialement voté. La multiplication en cours d'année de telles décisions ne garantit pas pour autant une meilleure adéquation entre la prévision et l'exécution budgétaire. Trop souvent, les crédits ouverts demeurent en effet inutilisés, ce qui démontre l'absence de fiabilité, voire même de signification, des prévisions budgétaires...

Toutes ces carences contribuent à expliquer l'incapacité de la plupart des universités à utiliser leur budget comme un instrument stratégique au service de leur politique d'établissement. Ainsi, dans de trop nombreux cas, les modalités de répartition des moyens budgétaires entre composantes s'opèrent sans objectif spécifique. Faute de consensus autour d'un projet commun qui fonderait l'allocation interne des moyens, la plupart des universités se bornent à ventiler les crédits entre les UFR sur la base des critères nationaux que le ministère utilise pour répartir les dotations entre universités. Si une telle méthode permet, il est vrai, d'éviter les contestations internes ou d'apaiser d'éventuelles rivalités entre composantes, elle ne constitue qu'un mode mécanique et sommaire de calcul des dotations. Elle n'est en rien la traduction d'une analyse des besoins et d'une réflexion sur les priorités à financer.

Enfin, le plus souvent, les UFR refusent de mutualiser les réserves financières qu'elles accumulent au fil des ans, en proportion des crédits non utilisés qui sont reportés d'un exercice sur l'autre, le cas échéant en faisant fi de la réglementation qui régit une telle procédure. De ce fait, trop rares sont les universités qui ont réussi à mettre en œuvre une politique d'utilisation de ces réserves, souvent massives, pour financer des projets communs et classés selon un ordre de priorité décidé par les instances centrales. Quelques initiatives peuvent toutefois être citées, même si elles concernent des montants somme toute limités : en mutualisant les réserves, une université du Nord-ouest a pu engager un programme de réhabilitation immobilière, une autre du Sud-Ouest financer du matériel scientifique mis à la disposition des composantes.

b) « Des comptes sans signification »

Les lacunes dans le respect de la réglementation comptable sont encore fréquentes : absence d'inventaire des biens mobiliers et immobiliers distinguant les biens propres de l'établissement et ceux qui lui sont affectés ou mis à disposition, absence générale, au moins jusqu'à une date récente, de tout amortissement de leurs immobilisations. Ces lacunes retirent toute signification aux bilans des universités en les privant notamment des informations indispensables à la conception et à la mise en œuvre d'une politique patrimoniale.

Autre exemple d'errements comptables, la diversité, la confusion et les nombreuses irrégularités qui caractérisent la mise en réserve des crédits inutilisés en fin d'exercice, conduisent à brouiller la connaissance de la situation financière des universités. Cas extrême, certaines d'entre elles ne connaissent même pas le montant des crédits dont elles ont réellement la disponibilité. En outre, la fiabilité de la comptabilité d'engagement n'est pas toujours assurée. Dans certains cas, un déplacement dans le temps des procédures de clôture de l'exercice a compromis la sincérité même des comptes financiers... ».

2. L'analyse par le ministère des difficultés financières rencontrées par certains établissements en 2003

Certains établissements ont fait état cette année de difficultés financières particulières, les universités Paris XI et Toulouse III étant ainsi conduites à fermer temporairement en février 2003 pour réduire leurs frais de fonctionnement.

Dans le cadre de son questionnaire budgétaire, votre rapporteur spécial a demandé des **éléments d'explications**. La **réponse du ministère** est reproduite intégralement ci-après :

« Les difficultés rencontrées par certaines universités en 2003 résultent de l'accumulation de charges nouvelles et de choix de gestion des établissements. Elles sont donc une conséquence de processus engagés les années précédentes. Trois types de difficultés peuvent être distingués, qui souvent se cumulent pour certains établissements :

- un difficile équilibre de la section fonctionnement. Les établissements ont de plus en plus de mal à équilibrer ou à dégager un excédent dans la section fonctionnement. Cette difficulté est due à l'augmentation des charges de personnel (notamment le recours de plus en plus important aux emplois gagés), des frais de logistique immobilière (accroissement des surfaces à entretenir) et des coûts de fonctionnement (inflation). La forte hausse de ces charges ne s'est pas toujours accompagnée d'une augmentation équivalente des dotations globales de fonctionnement, conduisant à une dégradation relative du résultat de fonctionnement, et ce malgré la baisse des effectifs étudiants dans nombre de cas ;

- un fort besoin de la section investissement. Dans le même temps, la volonté des établissements d'améliorer la sécurité, sous la pression des commissions départementales, et la multiplication des investissements dans le cadre du contrat de plan Etat-région ou à leur initiative ont conduit beaucoup d'universités à déséquilibrer leur compte d'amortissement : les recettes se sont retrouvées significativement inférieures aux dépenses. Les prélèvements sur fonds de réserve ayant une limite et les établissements voulant tenir leurs

objectifs, certaines universités ont choisi de restreindre les dépenses de fonctionnement afin de dégager le maximum d'excédent de fonctionnement à virer sur le compte d'investissement. C'est ce choix de faire primer l'investissement sur le fonctionnement qui a été retenu à Paris XI (excédent de plus de 8 millions d'euros en fonctionnement pour l'investissement). C'est pourquoi le ministère a rappelé l'ordre des facteurs à un certain nombre d'établissements : assurer le fonctionnement annuel puis planifier les investissements en fonction des ressources (excédent de fonctionnement, recettes d'investissement, fonds de roulement) ;

- le pilotage et la gestion des établissements. Les deux contraintes précédentes ont abouti à des situations tendues dès lors que le pilotage de l'université était peu solide ou que les choix de gestion se sont avérés aléatoires. C'est donc bien la coïncidence de données subjectives (tension sur les budgets universitaires) et de fragilités locales qui a conduit à certaines crises. Par exemple l'université Antilles-Guyane a souffert avant tout de tensions entre les 3 pôles (Guyane, Guadeloupe, Martinique) et de l'absence d'un contrôle financier ; l'université d'Evry connaissait une faiblesse dans son encadrement en personnel ingénieur au moment où étaient réalisés des choix de placement hasardeux et où s'opérèrent d'importantes opérations immobilières ; certaines universités n'ont pas toujours su faire accepter en interne les conséquences financières de certains choix de gestion des ressources humaines (notamment la titularisation de contractuels IATOS).

Cependant, il reste des établissements dont les DGF apparaissent insuffisantes pour permettre un bon équilibre du budget. Cette dizaine d'établissements qui n'a pas eu à faire face à une « crise » sera la priorité des dotations supplémentaires du Ministère.

L'ensemble de ces difficultés a conduit le gouvernement à diligenter une mission interministérielle, composée de membres de l'inspection générale des finances, de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche et du conseil national des ponts et chaussées, chargée d'expertiser les situations financières et patrimoniales des établissements.

De plus, le ministère s'est engagé dans un processus de renforcement du contrôle de la situation financière des établissements. Ce contrôle portera, cette année, sur l'évolution des fonds de roulement et sur les dépenses de personnel (contractuels et heures complémentaires).

Enfin, dans le cadre du projet de loi sur les universités, le contrôle sera renforcé par l'ajout d'informations et d'annexes au budget et au compte financier. Des indicateurs et instruments d'évaluation seront également élaborés et utilisés pour mesurer les résultats des établissements lors du renouvellement de leur contrat quadriennal ».

B. LES CARENCES DE L'ÉVALUATION DES ACQUIS DES ÉTUDIANTS

1. Les observations formulées par votre rapporteur spécial en 2001 à la suite de la publication d'une étude du ministère relative aux taux de réussite au DEUG

Le ministère de l'éducation nationale a publié dans sa note d'information n° 01.47 d'octobre 2001 les résultats d'une première étude sur la réussite au DEUG par université.

La **méthodologie** de cette étude était la suivante :

- en premier lieu, elle calculait le **taux de réussite au DEUG** par établissement en rapportant le nombre de diplômés d'une université au nombre d'entrants « confirmés » en première année de premier cycle de cette université (c'est à dire ceux qui ont poursuivi leurs études, en premier cycle, un an après leur entrée), les étudiants en double cursus étant éliminés, mais les réorientations étant prises en compte (un étudiant entrant dans une discipline A, mais se réorientant au cours de l'une des deux années suivantes vers la discipline B, étant comptabilisé comme entrant dans la discipline B). Ce taux de réussite était alors décliné sur deux, trois, quatre et cinq ans¹⁰³. Au niveau national, le taux de réussite ainsi obtenu était de 45,5 % en deux ans (la durée normale), de 68,8 % en trois ans et de 79,7 % après cinq ans. Cependant, le taux de réussite en deux ans variait du simple au triple entre Paris-VIII (22 %) et Paris-IX (80 %) ;

- dans un second temps, cette étude s'efforçait d'éliminer l'incidence de certains facteurs pour calculer un **taux de réussite attendu** ou simulé, compte tenu du profil des étudiants entrants à l'université. Les facteurs pris en compte étaient au nombre de trois : la série du baccalauréat (littéraire, économique, scientifique ou technologique), l'âge au baccalauréat selon trois modalités (« à l'heure » ou en avance, en retard d'un an, en retard de plus d'un an) et la discipline d'inscription selon sept modalités (droit, économie, et AES, lettres, langues, sciences humaines, sciences et STAPS). L'écart entre le taux de réussite effectif et le taux de réussite « attendu » correspondait alors à la « valeur ajoutée » de l'université.

Les résultats ainsi obtenus sont reproduits dans les tableaux ci-après.

¹⁰³ *Le taux de réussite sur cinq ans ne peut pas s'interpréter exactement comme une probabilité de réussite, puisqu'il correspond à la somme des taux de réussite en deux, trois, quatre et cinq ans, qui sont indépendants et calculés sur des populations différentes. Ce mode de calcul surestime le taux de réussite lorsque le rythme de réussite a ainsi eu tendance à s'accélérer. Il peut même de la sorte dépasser 100 %.*

**Taux de réussite réels et simulés à la session 1999 par établissement pour tous bacheliers
(hors professionnels) inscrits dans toutes les disciplines du DEUG**

ETABLISSEMENT	Taux de réussite au DEUG		Valeur ajoutée	Taux en 2 ans		Valeur ajoutée
	Réels	Simulés		Réels	Simulés	
AIX I	87,5	82,1	5,4	50,4	49,4	1,0
AIX II	88,7	84,7	4,0	49,8	48,1	1,7
AIX III	70,6	73,8	-3,2	37,3	37,8	-0,5
AMIENS	77,0	80,7	-3,7	44,9	46,4	-1,5
ANGERS	85,3	80,0	5,3	53,5	45,7	7,8
ANTILLES-GUYANE	57,6	71,8	-14,2	27,6	38,4	-10,8
ARTOIS	78,1	79,4	-1,3	46,5	45,3	1,2
AVIGNON	99,4	76,6	22,8	55,8	42,5	13,3
BESANCON	81,9	79,1	2,8	49,7	45,0	4,7
BORDEAUX I	79,6	84,2	-4,6	37,1	41,1	-4,0
BORDEAUX II	100,0	84,2	15,8	54,0	51,0	3,0
BORDEAUX III	72,2	82,5	-10,3	41,8	51,4	-9,6
BORDEAUX IV	58,6	70,3	-11,7	29,0	40,1	-11,1
BREST	89,5	79,4	10,1	53,0	45,3	7,7
BRETAGNE SUD	74,5	76,8	-2,3	48,8	43,1	5,7
CAEN	68,9	81,1	-12,2	37,5	46,9	-9,4
CERGY PONTOISE	86,2	76,1	10,1	45,4	40,7	4,7
CHAMBERY	85,0	81,0	4,0	51,4	46,6	4,8
CLERMONT I	72,7	72,7	0,0	42,3	40,2	2,1
CLERMONT II	75,9	84,7	-8,8	48,5	49,7	-1,2
CORSE	84,3	78,2	6,1	47,7	44,4	3,3
DIJON	82,6	82,3	0,3	47,8	47,8	0,0
EVRY VAL D'ESSONNE	81,2	71,4	9,8	49,0	37,3	11,7
GRENOBLE I	67,2	87,6	-20,4	39,7	47,4	-7,7
GRENOBLE II	73,4	76,9	-3,5	42,9	44,3	-1,4
GRENOBLE III	86,2	82,4	3,8	56,3	51,1	5,2
LA REUNION	76,1	78,7	-2,6	40,5	44,5	-4,0
LA ROCHELLE	82,7	78,0	4,7	39,0	41,7	-2,7
LE HAVRE	90,7	75,6	15,1	61,6	42,1	19,5
LE MANS	79,3	82,5	-3,2	47,2	47,8	-0,6
LILLE I	71,0	83,7	-12,7	41,3	44,4	-3,1
LILLE II	60,6	76,1	-15,5	32,3	43,0	-10,7
LILLE III	80,4	80,9	-0,5	48,6	49,6	-1,0
LIMOGES	80,8	81,3	-0,5	40,3	46,6	-6,3
LITTORAL	74,0	77,7	-3,7	45,6	44,1	1,5
LYON I	88,5	83,3	5,2	50,6	42,2	8,4
LYON II	99,7	81,3	18,4	64,1	50,0	14,1

ETABLISSEMENT	Taux de réussite au DEUG		Valeur ajoutée	Taux en 2 ans		Valeur ajoutée
	Réels	Simulés		Réels	Simulés	
LYON III	84,0	76,6	7,4	49,5	44,2	5,3
MARNE LA VALLEE	80,2	79,1	1,1	42,6	44,6	-2,0
METZ	82,5	79,3	3,2	48,4	45,5	2,9
MONTPELLIER I	70,6	77,5	-6,9	35,0	44,0	-9,0
MONTPELLIER II	84,4	82,6	1,8	36,4	39,9	-3,5
MONTPELLIER III	94,2	81,6	12,6	50,4	50,4	0,0
MULHOUSE	65,8	79,5	-13,7	42,5	45,6	-3,1
NANCY I	83,4	88,1	-4,7	44,1	46,7	-2,6
NANCY II	85,7	78,5	7,2	43,4	46,6	-3,2
NANTES	78,8	82,3	-3,5	45,5	47,8	-2,3
NICE	73,5	79,7	-6,2	41,4	45,5	-4,1
ORLEANS	77,9	80,9	-3,0	42,4	46,3	-3,9
PACIFIQUE	51,7	62,2	-10,5	25,5	31,5	-6,0
PARIS I	85,7	79,1	6,6	51,2	46,6	4,6
PARIS II	71,0	74,3	-3,3	45,0	40,1	4,9
PARIS III	59,2	80,8	-21,6	41,3	49,6	-8,3
PARIS IV	82,0	83,2	-1,2	55,6	52,0	3,6
PARIS IX	99,1	93,4	5,7	80,7	59,4	21,3
PARIS V	84,5	75,1	9,4	40,7	41,8	-1,1
PARIS VI	82,1	83,7	-1,6	38,8	39,1	-0,3
PARIS VII	82,8	80,7	2,1	42,2	44,4	-2,2
PARIS VIII	41,8	69,8	-28,0	22,9	40,5	-17,6
PARIS X	79,8	75,0	4,8	52,9	43,1	9,8
PARIS XI	81,9	79,2	2,7	41,7	40,6	1,1
PARIS XII	86,2	75,8	10,4	43,5	42,3	1,2
PARIS XIII	79,2	67,9	11,3	43,4	36,0	7,4
PAU	81,6	79,5	2,1	43,0	44,8	-1,8
PERPIGNAN	100,0	76,4	23,6	65,1	42,9	22,2
POITIERS	77,9	81,7	-3,8	46,9	47,8	-0,9
REIMS	77,5	79,0	-1,5	39,1	45,2	-6,1
RENNES I	79,8	78,7	1,1	40,4	41,1	-0,7
RENNES II	81,8	82,8	-1,0	57,0	50,8	6,2
ROUEN	84,9	77,6	7,3	41,7	44,4	-2,7
ST-ETIENNE	79,2	81,6	-2,4	49,5	47,7	1,8
STRASBOURG I	82,6	86,2	-3,6	36,7	46,8	-10,1
STRASBOURG II	81,2	87,3	-6,1	44,4	55,4	-11,0
STRASBOURG III	63,9	74,4	-10,5	32,0	40,4	-8,4
TOULON	90,8	77,7	13,1	47,3	43,2	4,1
TOULOUSE I	77,4	72,1	5,3	46,4	39,3	7,1
TOULOUSE II	89,1	81,3	7,8	49,0	49,9	-0,9
TOULOUSE III	89,5	85,9	3,6	38,0	45,0	-7,0
TOURS	86,0	81,7	4,3	49,0	47,7	1,3
VALENCIENNES	72,5	80,7	-8,2	38,6	45,7	-7,1
VERSAILLES	71,0	78,8	-7,8	46,2	42,0	4,2
FRANCE ENTIERE	79,7			45,5		

La publication de cette étude a eu un **impact considérable**, nombre de présidents d'université étant ainsi sommés par les médias de s'expliquer sur les mauvaises performances de leurs établissements.

De fait, les chiffres ci-dessus sont sans aucun doute plus satisfaisants que les chiffres bruts qui ont été collectés et publiés chaque année par un grand hebdomadaire.

Votre rapporteur spécial avait toutefois formulé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2002 les observations suivantes :

*« - les indicateurs proposés sont **restrictifs**. En effet, l'étude ne porte que sur le seul taux de réussite au DEUG alors que les universités peuvent avoir des pratiques d'évaluation et des performances différenciées selon les niveaux ;*

*- en outre, cette étude ne fournit aucune explication sur l'origine (pédagogie plus ou moins adaptée, examens plus ou moins sévères, critères d'évaluation différents, etc.) des écarts constatés, alors même que **le taux de succès à un examen est un critère très ambigu**, puisqu'il peut refléter aussi bien l'efficacité des pratiques pédagogiques qu'un plus ou moins grand laxisme en matière d'évaluation : à la limite, toutes les universités qui le souhaitent pourraient très rapidement délivrer 100 % de DEUG en deux ans. En conséquence, le terme retenu de « valeur ajoutée » est sans doute maladroit ;*

*- par surcroît, et au contraire de la méthode utilisée pour évaluer la valeur ajoutée des lycées, cette étude ne retient pas le critère de la **catégorie sociale** des parents pour apprécier la valeur ajoutée des établissements. Or les différences sociales produisent des effets continus bien au delà du bac. De même, l'étude n'élimine pas l'impact des ressources financières des étudiants¹⁰⁴.*

¹⁰⁴En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère indique à cet égard en 2003 que « la méthode utilisée pour calculer les taux de réussite permet, en s'efforçant d'en limiter l'incidence, de prendre en compte les effets de structure des populations étudiantes dans les résultats des universités. L'origine sociale des étudiants n'a pas été retenue dans ces critères de redressement des effets de structure, la catégorie socioprofessionnelle des parents étant imparfaitement déclarée par les étudiants dans les fichiers. Cependant, on peut considérer que cette caractéristique intervient de façon implicite, du fait qu'il y a une corrélation assez forte entre la série du baccalauréat et l'âge au baccalauréat d'une part, le milieu social d'autre part.

Bien entendu, cette méthode ne permet pas de rendre compte complètement des différences entre établissements en ce qui concerne la réussite au DEUG qui, de plus, n'est pas un examen national. Des facteurs spécifiques aux universités peuvent intervenir, parmi lesquels le mode de recrutement des étudiants en premier cycle, les critères de passage en deuxième année, les pratiques de notations. Ces particularités sont difficilement mesurables dans l'élaboration des indicateurs de réussite ».

Ces imperfections ne doivent pas conduire à réitérer le précédent de 1997, lorsque la réalisation d'une étude semblable par la direction de la programmation et du développement du ministère de l'Education nationale avait fait long feu, en raison notamment des pressions exercées par des universités mécontentes de leurs résultats.

*En effet, la publication d'enquêtes plus frustes encore par des grands média démontre que ce type de données correspond à une **demande sociale** forte et, au demeurant, **légitime**.*

En outre, ce type d'évaluation peut constituer un puissant levier de modernisation, comme ce fut le cas pour les lycées.

Cependant, les observations précédentes illustrent à certains égards les carences du dispositif d'évaluation de l'enseignement supérieur, et invitent à un approfondissement des méthodes employées, ce qui requiert sans doute des progrès sensibles en matière de systèmes d'information.

En particulier il semble aujourd'hui indispensable de développer les travaux sur les liens entre l'insertion professionnelle des étudiants, leurs acquis, les taux de réussite aux examens, les pratiques pédagogiques et les moyens mis en oeuvre (ces derniers paraissant au premier abord entretenir des liens incertains avec les taux de réussite tels que définis ci-dessus) ».

2. Les observations analogues de la Cour des Comptes

Dans le cadre de son rapport public particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, **la Cour des Comptes a formulé des observations concourantes sur les disparités de taux de réussite aux diplômes :**

*« Force est de constater de très fortes disparités entre filières. Pour le DEUG, la formation la plus sélective est le droit (taux de réussite de 73 % quel que soit le nombre d'années pour y parvenir), la moins sélective, les STAPS (91 %). Pour la licence et la maîtrise, les taux se situent à 73 % et 72 % en droit alors qu'ils sont en langues de 57 % et de 33 %. **Les écarts entre les universités sont tout aussi importants.** Par exemple, dans les formations en droit, les taux de réussite vont du simple au triple selon les établissements.*

L'amplitude de ces écarts ne s'explique pas par des considérations socio-économiques car certaines universités proches, voire même limitrophes, obtiennent des résultats très différents. Elle ne s'explique pas plus par la taille des établissements, ni par leur caractère multidisciplinaire ou, au contraire, spécialisé. Aucun élément, en dehors des caractéristiques pédagogiques et des spécificités d'organisation de chaque université, ne semble donc expliquer la

réussite de certains établissements, que ni l'ancienneté, ni la réputation, ni le niveau de dotations en enseignants ou en moyens budgétaires ne distinguent particulièrement. En l'absence d'études comparatives entre les universités et d'analyse sur les facteurs de leurs performances contrastées, le ministère de l'éducation nationale n'est pas à même d'expliquer ces phénomènes.

Pour éclairer ces derniers, le ministère devrait être en mesure, ce qui n'est pas le cas, de lever les incertitudes concernant la connaissance et l'interprétation des performances des établissements. Il n'existe pas encore d'étude systématique et fiable des taux de réussite aux différents diplômes. Les études du ministère portant sur les chances de réussite des étudiants durant leur parcours de formation sont lacunaires et sujettes à caution. S'il existe des données sur les DEUG, le ministère n'a pas encore publié de données sur les probabilités qu'ont les bacheliers d'obtenir des diplômes tels que la licence ou la maîtrise. Le panel de bacheliers 1996 élaboré par la DPD devrait permettre une meilleure connaissance statistique, mais il n'a que cinq ans de recul, ce qui est trop court pour analyser les parcours d'étudiants. Par ailleurs, la base de données SISE qui recense les étudiants par diplôme et les enquêtes annuelles sur les diplômes obtenus souffre d'incertitudes sur les informations communiquées par les universités. Des erreurs ont notamment entaché certaines années l'identification des étudiants. L'amélioration de l'information est une préoccupation du ministère mais on ne peut pour l'instant que relever des divergences inexpliquées entre les diverses sources d'information ».

3. Les préconisations convergentes du Haut conseil de l'évaluation de l'école

De même, le Haut conseil de l'évaluation de l'école concluait dans son avis n°8 d'avril 2003 relatif à l'évaluation des acquis des étudiants :

« Les connaissances dont on dispose sur les acquis des étudiants sont très fragmentaires...

Les pratiques réelles d'évaluation sont mal connues : les tâches d'évaluation occupent une place importante – et de plus en plus importante – dans l'exercice du métier d'enseignant-chercheur, mais on sait peu de choses sur la façon dont ces enseignants-chercheurs s'acquittent de cette mission. De plus, l'évaluation n'est pas considérée comme une des composantes de leur « professionnalité »...

Or, la possibilité de mettre en rapport les progrès des étudiants avec les modalités et les coûts de leur formation est un enjeu essentiel puisque ces modalités et ces coûts sont très différents entre universités, écoles, IUT, lycées post-baccalauréat, etc. Ceci implique, non seulement une connaissance des

acquis en fin de formations, mais aussi une appréciation des acquis à l'entrée de ces formations.

Une exigence de transparence et de compte rendu s'impose au service public de l'enseignement supérieur comme à tout autre service public. La lisibilité du contenu des formations et de ce que certifient les diplômes est indispensable pour permettre la mobilité des étudiants dans l'espace européen de l'enseignement supérieur. La création de l'Agence européenne de l'évaluation de la qualité de l'enseignement supérieur incite à l'évaluation des acquis des étudiants et, faute pour le service public de la réaliser, le marché s'en chargerait.

*Dans le contexte de l'accroissement de l'accès à l'enseignement supérieur, rester ambigu quant aux objectifs des formations et à leurs critères d'évaluation défavorise les « nouveaux » étudiants par rapport à ceux qui connaissent les règles implicites. **L'équité, aussi, exige la transparence à cet égard.** De même, la transparence de l'évaluation favorise la motivation et l'engagement des étudiants dans l'apprentissage. S'ils doivent passer leur temps à essayer de comprendre les règles, ils n'apprennent pas.*

Une volonté politique forte doit soutenir la mise en place de dispositifs d'évaluation des acquis des étudiants qui contribuent au pilotage national du service public d'enseignement supérieur et à la qualité des formations qui y sont délivrées...

... Pour ce faire.. il convient d'explorer la possibilité de réaliser des enquêtes sur échantillon, sur le modèle des évaluations-bilans que réalise la direction de l'évaluation et de la prospective à différents niveaux de la scolarité primaire et secondaire... ».

4. Les suites envisagées par le ministère

En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a transmis les éléments d'information suivants relatifs aux suites qu'il entend donner aux observations précédentes :

*« Le ministère envisage **d'étendre prochainement la publication des taux de réussite à d'autres diplômes**, en particulier à la licence, en adaptant la méthodologie en fonction de la durée théorique de la formation (un an pour ce diplôme) ou au futur « cursus licence » d'une durée théorique de trois ans après le baccalauréat... »*

*D'ailleurs, « **la notion de valeur ajoutée doit être considérée comme un élément essentiel de la politique de pilotage des établissements, notamment dans le cadre de la politique contractuelle.** Au même titre que*

l'évaluation des enseignements, la valeur ajoutée de l'établissement devient ainsi un des principaux critères de la politique d'habilitation des diplômés et un axe fort de la négociation contractuelle ».

C. LA MISE EN PLACE DU SYSTÈME LICENCE-MASTER-DOCTORAT (LMD)

1. La diffusion du « master »

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a transmis les éléments d'information suivants relatifs à la mise en place du master :

« En 2002, les universités du nord de la France (Artois, Lille 1, Lille 2, Lille 3, Littoral, Valenciennes) ont accepté d'initialiser une démarche expérimentale de mise en place du cursus L-M-D (Licence, Master, Doctorat). Lille 2, Valenciennes et Artois ont mis en place une partie de leur offre master dès 2002 et soumis à l'expertise et à l'habilitation la suite de leur « bascule » pour 2003. Les autres universités du nord ont fait ou feront remonter des projets pour les rentrées 2003 et 2004 ».

Par ailleurs, *« le système LMD (anciennement 3/5/8) a été proposé à la vingtaine d'établissements constituant la vague contractuelle A. Tous ont accepté la mise en place du LMD dans leur établissement et une dizaine d'entre eux a soumis à l'expertise et à la nouvelle procédure d'habilitation une offre master pour la rentrée 2003.*

Les autres établissements envisagent soit une offre LMD partielle pour la rentrée 2003 (licence dans un premier temps, puis master pour les deux rentrées suivantes), soit une offre LMD différée dans les deux prochaines années.

L'économie générale de la nouvelle procédure d'habilitation est la suivante : dans un premier temps, une expertise scientifique est effectuée master par master Elle est suivie d'un examen global de l'offre de formation de l'université en terme d'architecture, qui prend appui sur les critères d'évaluation communiqués aux établissements (lisibilité de l'offre, adossement à la recherche des grands domaines scientifiques proposés par l'université, cohérence régionale et nationale) Cet examen prend en compte les problématiques des bassins de formation, les questions relatives aux co-habilitations ou aux relations contractuelles et pédagogiques des établissements entre eux.

Le master peut également être proposé par les établissements habilités à délivrer le diplôme d'ingénieur et par les écoles supérieures de commerce et de gestion, pour lesquels l'évaluation est menée conjointement par la Mission Scientifique, Technique et Pédagogique (MSTP) ainsi que les commissions d'évaluations spécifiques.

- s'agissant de la première catégorie d'établissements, une commission spécialisée a été créée à cet effet par l'arrêté du 4 juin 2003. Cette commission est composée de vingt personnalités qualifiées françaises ou étrangères, choisies en raison de leurs compétences pédagogiques, scientifiques ou industrielles dans le domaine des formations d'ingénieurs. Elle comprend des personnalités issues des établissements d'enseignement supérieur concernés ainsi que des personnalités issues des milieux économiques.

- s'agissant de la seconde, l'arrêté du 4 juin 2003 a donné compétence à la commission d'évaluation des formations et diplômes de gestion, créée par décret du 4 avril 2001, pour évaluer les masters proposés par ces écoles.

A l'issue de l'évaluation, les commissions proposent aux ministres la liste des masters et leurs spécialités présentant les qualités requises pour l'habilitation. Cette liste fait l'objet d'un arrêté interministériel d'habilitation publié annuellement ».

2. Le devenir des IUT dans le cadre du LMD

En réponse au questionnaire de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a transmis les précisions suivantes quant au **devenir des Instituts universitaires de technologie (IUT) dans le cadre de la mise en place du LMD** :

« Les IUT ont pris part de manière très significative à la mise en œuvre de la licence professionnelle au sein de leurs universités. Aujourd'hui et depuis plusieurs années, les IUT assurent, dans les faits, à la fois la préparation à l'insertion professionnelle (environ 40 % des titulaires de DUT entrent dans la vie active) et la préparation à des études plus longues (60 % des titulaires de DUT poursuivent des études).

Cette réalité a été intégrée dans la rédaction de l'arrêté du 23 avril 2002 relatif aux études universitaires conduisant au grade de licence. L'arrêté du 23 avril 2002 donne aux universités la possibilité, tout en respectant le caractère professionnalisant du DUT, d'aménager les études en IUT de manière à préparer au mieux les poursuites d'études des étudiants qui en ont le projet et la capacité. Cette orientation progressive de l'étudiant doit permettre de définir des parcours qui peuvent viser l'insertion

professionnelle après le DUT ou après une licence professionnelle, mais aussi préparer à une poursuite d'études plus longue vers le grade de master. Ainsi, de longue date, des étudiants titulaires du DUT poursuivent leurs études que ce soit dans le cadre du deuxième cycle universitaire ou dans des écoles d'ingénieurs.

La pluralité des parcours possibles implique une pleine intégration à l'offre de formation de l'université, afin d'assurer la meilleure cohérence possible du cursus licence. En particulier, l'architecture modulaire du cursus licence permet la construction de parcours de formation adaptés à la diversité des projets personnels et professionnels des étudiants, facilitant les réorientations et favorisant l'insertion professionnelle aux divers niveaux.

Afin d'atteindre ces objectifs, des coopérations entre les IUT et d'autres composantes doivent être recherchées et mises en œuvre pour améliorer la lisibilité des parcours et la qualité des cursus proposés aux étudiants, notamment en vue de la licence professionnelle. Ces coopérations sont mises en œuvre dans le cadre de la politique de l'université.

Dans ce contexte, l'université qui souhaite mettre en œuvre le texte du 23 avril 2002 dans un domaine de formation élabore dans ce domaine sa proposition de cursus licence, y compris licence professionnelle, en prenant en compte les projets des équipes de formation de l'IUT.

Il lui appartient notamment de vérifier la solidité de l'offre, la qualité des coopérations pédagogiques non seulement au sein de l'IUT mais encore entre l'IUT et les autres composantes, la cohérence des parcours et l'organisation de passerelles pour éviter toute filière « tubulaire ».

Ce dispositif permet d'associer pleinement les équipes pédagogiques d'IUT aux divers cursus licence, à chaque fois que leurs compétences sont requises, et dans la coopération la plus large au sein de l'université. Dans le respect de l'identité de l'IUT, il assure ainsi la contribution de l'institut à l'offre universitaire de licences et préserve la spécificité du DUT ».

D. LE DEVENIR DES ANTENNES UNIVERSITAIRES

1. Les observations de la Cour des Comptes

Dans le cadre de son rapport public particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, **la Cour des Comptes a formulé les observations suivantes relatives « à la question des antennes délocalisées » :**

« Répondant en partie à la nécessité de faire face à l'accueil massif des étudiants, le développement [des antennes universitaires délocalisées] n'a pas été régi par un souci suffisant de la pertinence des implantations, au regard des besoins de formations, comme de la démographie universitaire. Bien que le seuil minimal pour l'ouverture de ces structures ait été fixé à 1.000 étudiants potentiels lors du comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 3 octobre 1991, cette norme est loin d'avoir été respectée dans la grande majorité des sites. En 1993-1994, sur les 51 antennes alors existantes, seules onze présentaient des effectifs égaux ou supérieurs à 1.000 étudiants. En 1996-1997, sur 53 antennes hors IUT, seules sept dépassaient ce seuil alors que quinze d'entre elles comportaient un effectif compris entre 34 et 200 étudiants. Ce sous-effectif n'a pas été surmonté depuis lors et, à ce jour, de nombreuses implantations connaissent des baisses continues de leurs effectifs, particulièrement dans les formations universitaires longues : si les sites délocalisés accueillent plus du quart des étudiants préparant un DUT, ils accueillent moins de 4 % des inscrits dans ces formations longues, essentiellement dans les premiers cycles...

Le fonctionnement de ces antennes entraîne, par ailleurs, des coûts de structure importants, comparés à ceux des composantes centrales des universités. Ce surcoût global est encore accru par une utilisation extensive des espaces, résultant de constructions souvent disproportionnées par rapport aux effectifs accueillis. En ce qui concerne la gestion des personnels, les antennes délocalisées disposent de moyens en retrait par rapport aux universités de rattachement, ce qui se traduit par un faible encadrement administratif et par des solutions peu satisfaisantes s'agissant des personnels enseignants. Pour surmonter le sous-encadrement, des politiques diversifiées ont été mises en œuvre par le recours à un personnel précaire et à des agents des collectivités locales ou du milieu associatif. Ces politiques, qui s'avèrent essentiellement palliatives, ne peuvent à l'évidence constituer des solutions durables pour répondre aux besoins d'accueil et de suivi des étudiants. Il convient également de souligner les difficultés que rencontrent les universités

pour attirer les enseignants dans ces structures, compte tenu de leur manque d'attrait, de leur éloignement des métropoles régionales et de la faiblesse des structures de recherche qu'elles abritent. Afin d'inciter les enseignants à venir néanmoins y exercer, la plupart des universités ont mis en place des systèmes coûteux et de plus irréguliers de « surrémunérations », sous forme d'heures complémentaires d'enseignement, en réalité fictives, venant compenser le temps perdu et les frais occasionnés dans les déplacements.

*Le développement des antennes délocalisées a favorisé l'accession aux études universitaires de populations nouvelles en permettant un recrutement de proximité et en diversifiant l'origine socio-économique des étudiants. **Ce développement, malgré ses aspects positifs, a cependant conduit à une dissémination des sites d'enseignement supérieur qui apparaît aujourd'hui préjudiciable, tant du point de vue pédagogique que du point de vue financier.** Les difficultés que rencontrent certaines de ces structures sont la manifestation d'une saturation de l'offre de formation. Dans un contexte nouveau de stabilité des effectifs, la politique de délocalisation de l'enseignement supérieur semble aujourd'hui avoir atteint ses limites ».*

2. Les orientations du gouvernement

A la demande de votre rapporteur spécial, le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a répondu aux observations précédentes et précisé ses orientations à l'égard des implantations aux effectifs les plus réduits comme suit :

*« Les antennes constituent un ensemble très hétérogène : leur fréquentation varie de moins de 20 à plus de 2 500 étudiants. Globalement, elles n'accueillent que 3% des étudiants de province qui suivent une formation universitaire (hors IUT et ingénieurs), essentiellement en premier cycle. Si certaines d'entre elles ont conforté leur position dans le réseau universitaire, d'autres restent fragiles et perdent parfois des effectifs. L'extension de l'offre de formation à l'ensemble du territoire ne doit pas aboutir à la dispersion inorganisée. **Outre l'absence fréquente de lien avec la recherche, les antennes trop périphériques peuvent créer des situations d'isolats, rendant les étudiants captifs de formations de premiers cycles ou délivrant des formations de conception trop locale destinées à un marché de l'emploi local étroit et vite saturé.***

Les antennes les mieux stabilisées et implantées comptent au moins 1.000 étudiants, présentent, au delà des DEUG, une offre diversifiée associant plusieurs universités, garantissent des conditions de vie au moins comparables à celles des sites principaux, et bénéficient d'une assise dans des agglomérations de taille moyenne constituant des bassins d'emplois locaux.

Les besoins des antennes universitaires sont évalués dans le cadre du système normalisé de répartition des moyens SANREMO. Néanmoins, ce modèle ne prend qu'imparfaitement en compte les situations particulières, notamment celles liées aux délocalisations ou celles des filières à effectifs réduits. En conséquence, des financements spécifiques peuvent être mis en place dans le cadre contractuel. Il appartient aux universités sièges, en application du principe d'autonomie, de compenser en interne un éventuel décalage dans l'attribution des moyens en emplois et en crédits de fonctionnement... »

Quoi qu'il en soit, « la multiplication des sites universitaires correspond à une politique d'aménagement du territoire qui a très nettement amélioré l'accès géographique à l'enseignement supérieur, répondant ainsi à une forte demande sociale. Comme l'a souligné la Cour, les initiatives des collectivités locales ont largement contribué à cette dispersion pour assurer la formation des cadres des entreprises régionales et pour éviter, dans certains cas, la concentration des étudiants dans les grandes métropoles. Le choix des sites et le développement des antennes ont été initiés par les établissements eux-mêmes, avec l'accord des collectivités locales et l'encouragement de l'Etat, pour faciliter le recrutement de populations étudiantes nouvelles. Le développement des filières professionnalisées et l'implantation de plateformes technologiques ont également été favorisés afin de renforcer l'insertion du système éducatif dans le tissu économique.

Toutefois, le schéma de services collectifs de l'enseignement supérieur et de la recherche, qui tient compte de la stabilisation des effectifs d'étudiants, rappelle que le maillage des sites de formations sur le territoire est aujourd'hui suffisant et qu'il n'est donc pas nécessaire de créer des implantations nouvelles.

La multiplication des implantations en dehors des métropoles régionales pose certainement - malgré une réussite pédagogique comparable à celle existant dans les universités-mères dans les deux premières années d'enseignement supérieur - le problème de la qualité des formations dispensées en dehors des centres de recherche et de la viabilité des sites qui n'ont pas atteint une certaine masse critique. Aussi, la réflexion actuelle s'oriente plutôt vers une limitation des ouvertures de départements d'IUT ou de formations dans des sites nouveaux et vers une optimisation des sites existants.

Cependant, cette orientation devra être suivie en veillant au respect des engagements pris par l'Etat dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006 qui portent sur la construction ou la restructuration de locaux d'enseignement supérieur et de recherche, notamment dans des sites universitaires secondaires ».

Cela étant, « la question du devenir des antennes universitaires s'insère dans la problématique plus large de rationalisation de la carte des implantations universitaires. Une meilleure maîtrise de la carte des formations permettra non seulement d'éviter les doublons mais aussi de favoriser les complémentarités de l'offre tant au niveau régional qu'interrégional et de placer ainsi le système français d'enseignement supérieur dans le contexte européen et mondial.

Les principes affirmés par le schéma de services collectifs doivent contribuer à la cohérence dans l'organisation de l'enseignement supérieur en vue d'une meilleure articulation entre ses trois principaux niveaux : les grands centres universitaires pluridisciplinaires répondant aux standards internationaux des grandes métropoles ; les pôles sièges d'université dont les formations et les capacités de recherche sont plus spécialisées ; les implantations universitaires situées dans les agglomérations de taille moyenne et proposant des formations de proximité. Il s'agit ainsi de :

- consolider les sites existants et réduire qualitativement les déséquilibres, notamment liés à une répartition entre les trois cycles encore inégalitaire suivant les académies, par le biais de la politique d'habilitation ;

- prendre en compte l'impact des nouvelles technologies, qui est de nature à modifier les modalités d'enseignement, et à favoriser une meilleure liaison entre les universités-mères et leurs antennes ;

- favoriser la possibilité de développement de réseaux, à l'initiative de plusieurs établissements, dans le cadre de l'exercice d'autonomies conjuguées sur des territoires pertinents. Cette démarche apparaît particulièrement favorable au développement des implantations délocalisées.

Pour assurer la mise en œuvre de ces préconisations, l'ancienne sous-direction des constructions et du développement régional a été rattachée à la direction de l'enseignement supérieur sous le nom de sous-direction de la carte et de l'aménagement universitaires, qui doit notamment approfondir l'analyse sur les antennes délocalisées et leur devenir... ».

3. Les effectifs des antennes universitaires

Le tableau ci-après présente, par région et par implantation les effectifs d'étudiants inscrits dans les antennes universitaires pour les deux dernières années universitaires.

Les effectifs d'étudiants dans les sites d'enseignement, hors métropoles universitaires et hors Ile de France

Régions	2001/2002							2002/2003							Evolution		
	Implantations (unité urbaine)	Universités hors ingénieurs				Ingénieurs		Universités hors ingénieurs				Ingénieurs		en %			
		IUT	effectifs par cycle			Total		IUT	effectifs par cycle			Total					
			<1 ^{er} et 1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}				<1 ^{er} et 1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}						
Rhône-Alpes	VALENCE	885	1 610	387	14	2 896	244	3 140	830	1 585	457	15	2 887	261	3 148	8	0,3%
Midi-Pyrénées	TARBES	908	543	380	18	1 849	801	2 650	856	569	456	13	1 894	814	2 708	58	2,2%
Bretagne	QUIMPER	1 073	939	154		2 166		2 166	1 049	914	202		2 165		2 165	-1	0,0%
Pays de la Loire	SAINT-NAZAIRE	1 201	336	308		1 845	162	2 007	1 089	307	316		1 712	159	1 871	-136	-6,8%
Centre	BLOIS	550	268	112		930	397	1 327	603	225	121		949	579	1 528	201	15,1%
Centre	BOURGES	748	333	160	13	1 254	245	1 499	665	281	189	11	1 146	293	1 439	-60	-4,0%
Alsace	COLMAR	1 050	60	134	42	1 286		1 286	1 103	46	183	30	1 362		1 362	76	5,9%
Poitou-Charentes	ANGOULEME	494	595	88	12	1 189		1 189	433	692	87	22	1 234		1 234	45	3,8%
Bretagne	LANNION	816		17	11	844	380	1 224	773		40	17	830	370	1 200	-24	-2,0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	ARLES	24	196	69		289		289	97	874	155		1 126		1 126	837	289,6%
Haute-Normandie	EVREUX	555	453	83		1 091		1 091	581	448	90		1 119		1 119	28	2,6%
Bourgogne	LE CREUSOT	569	423	58	16	1 066		1 066	587	386	96	6	1 075		1 075	9	0,8%
Lorraine	EPINAL	402	358	67	61	888	132	1 020	364	355	81	89	889	134	1 023	3	0,3%
Bretagne	SAINT-BRIEUC	368	895	78		1 341		1 341	341	600	69		1 010		1 010	-331	-24,7%
Franche-Comté	MONTBELIARD	354	430	106	40	930		930	336	413	160	49	958		958	28	3,0%
Basse-Normandie	CHERBOURG	576	202	47	13	838	162	1 000	536	209	44	3	792	163	955	-45	-4,5%
Poitou-Charentes	NIORT	395	178	348	48	969		969	357	87	367	88	899		899	-70	-7,2%
Rhône-Alpes	BOURG-EN-BRESSE	320	468	148		936		936	307	407	174		888		888	-48	-5,1%
Rhône-Alpes	ROANNE	622	165	52		839		839	605	156	89		850		850	11	1,3%
Pays de la Loire	LA ROCHE-SUR-YON	317	531	15		863		863	350	488	2		840		840	-23	-2,7%
Aquitaine	AGEN	199	630			829		829	209	580	24		813		813	-16	-1,9%
Aquitaine	PERIGUEUX	421	333	11		765		765	446	280	80		806		806	41	5,4%
Auvergne	MONTLUCON	643	47	179		869		869	553	23	142		718		718	-151	-17,4%
Pays de la Loire	LAVAL	488	240	29		757		757	477	196	36		709		709	-48	-6,3%

Languedoc-Roussillon	NARBONNE	137	261	31		429		429	117	314	211		642		642	213	49,7%
Centre	CHATEAUROUX	178	428	60		666		666	189	367	81		637		637	-29	-4,4%
Nord-Pas-de-Calais	CAMBRAI	170	421	140	5	736		736	195	381	58		634		634	-102	-13,9%
Lorraine	LONGWY	383	76	89		548		548	403	83	133		619		619	71	13,0%
Picardie	BEAUVAIS	359	273	37		669		669	335	250	32		617		617	-52	-7,8%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	LAMBESC		50	307	299	656		656		59	279	278	616		616	-40	-6,1%
Limousin	BRIVE-LA-GAILLARDE	253	308	45		606		606	230	308	43		581		581	-25	-4,1%
Picardie	SAINT-QUENTIN	126	280	102	19	527		527	115	263	157	27	562		562	35	6,6%
Centre	CHARTRES	328	201	25		554		554	334	158	28		520		520	-34	-6,1%
Bourgogne	NEVERS	68	148		2	218	278	496	57	149		4	210	287	497	1	0,2%
Languedoc-Roussillon	BEZIERS	280	201	27		508		508	269	186	15		470		470	-38	-7,5%
Bretagne	SAINT-MALO	452				452		452	464				464		464	12	2,7%
Auvergne	AURILLAC	333	116			449		449	357	105			462		462	13	2,9%
Picardie	SOISSONS	178	175			353		353	189	194	29		412		412	59	16,7%
Basse-Normandie	ALENCON	339	100	41		480		480	270	100	38		408		408	-72	-15,0%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	DRAGUIGNAN	90	243	109		442		442	91	232	85		408		408	-34	-7,7%
Champagne-Ardenne	CHARLEVILLE-MEZIERES	159	76	166	45	446		446	144	46	171	42	403		403	-43	-9,6%
Midi-Pyrénées	MONTAUBAN		263	103		366		366		261	136		397		397	31	8,5%
Picardie	LAON	401		35	4	440		440	396				396		396	-44	-10,0%
Bourgogne	AUXERRE	301	9			310	98	408	283	8			291	98	389	-19	-4,7%
Picardie	CREIL	396				396		396	331		52		383		383	-13	-3,3%
Bourgogne	CHALON-SUR-SAONE	320	12	24		356		356	309	36	32		377		377	21	5,9%
Lorraine	SAINT-DIE	332		17		349		349	300		47		347		347	-2	-0,6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	GAP	112	163	94		369		369	103	156	77		336		336	-33	-8,9%
Languedoc-Roussillon	FONT-ROMEU		199	114		313		313		207	124		331		331	18	5,8%
Franche-Comté	VESOUL	308		37		345		345	279		43		322		322	-23	-6,7%
Pays de la Loire	CHOLET	92	296	25		413		413	66	204	49		319		319	-94	-22,8%

Régions	2001/2002						2002/2003						Evolution	
	Implantations (unité urbaine)	Universités hors ingénieurs				Ingénieurs		Universités hors ingénieurs				Ingénieurs		en %
		IUT	effectifs par cycle					Total	IUT	effectifs par cycle				
			<1 ^{er} et 1 ^{er}	2 ^{ème}	3 ^{ème}	<1 ^{er} et 1 ^{er}	2 ^{ème}			3 ^{ème}				
Centre	ISSOUDUN	239			239	239	261		22		283	283	44	18,4%
Midi-Pyrénées	AUCH	238		26	264	264	242		26		268	268	4	1,5%
Poitou-Charentes	CHATELLERAULT	275			275	275	247				247	247	-28	-10,2%
Limousin	EGLETONS	181	22	13	216	216	195	16	35		246	246	30	13,9%
Auvergne	VICHY	52	73		125	125	90	78	77		245	245	120	96,0%
Auvergne	LE PUY-EN-VELAY	177		36	213	213	176		68		244	244	31	14,6%
Aquitaine	MONT-DE-MARSAN	201	20	16	237	237	211	30			241	241	4	1,7%
Rhône-Alpes	L'ISLE-D'ABEAU	258			258	258	227				227	227	-31	-12,0%
Lorraine	SARREGUEMINES	132	110		242	242	117	107			224	224	-18	-7,4%
Lorraine	THIONVILLE	225			225	225	223				223	223	-2	-0,9%
Rhône-Alpes	VIENNE	145		50	195	195	147		74		221	221	26	13,3%
Haute-Normandie	ELBEUF	151			151	151	196				196	196	45	29,8%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	SALON-DE-PROVENCE	118		50	168	168	125		49		174	174	6	3,6%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	FREJUS	161			161	161	167				167	167	6	3,7%
Limousin	TULLE	130			130	130	166				166	166	36	27,7%
Basse-Normandie	LISIEUX	165			165	165	155				155	155	-10	-6,1%
Nord-Pas-de-Calais	MAUBEUGE	91		37	128	128	85	45	23		153	153	25	19,5%
Languedoc-Roussillon	CARCASSONNE	128	1	19	148	148	117	1	28		146	146	-2	-1,4%
Basse-Normandie	SAINT-LO	150			150	150	143				143	143	-7	-4,7%
Champagne-Ardenne	CHALONS-EN-CHAMPAGNE	151			151	151	142				142	142	-9	-6,0%

Provence-Alpes-Côte d'Azur	MENTON-MONACO	98		23		121		121	108		29		137		137	16	13,2%
Provence-Alpes-Côte d'Azur	DIGNE-LES-BAINS	53	12			65		65	118		13		131		131	66	101,5%
Auvergne	MOULINS	121				121		121	126				126		126	5	4,1%
Lorraine	SAINT-AVOLD	141				141		141	116				116		116	-25	-17,7%
Midi-Pyrénées	FOIX		17	64	36	117		117		12	75	28	115		115	-2	-1,7%
Languedoc-Roussillon	SETE	91				91		91	99				99		99	8	8,8%
Bretagne	MORLAIX	97				97		97	92				92		92	-5	-5,2%
Lorraine	VERDUN	91				91		91	87				87		87	-4	-4,4%
Lorraine	BAR-LE-DUC		104			104		104		86			86		86	-18	-17,3%
Basse-Normandie	VIRE	53				53		53	81				81		81	28	52,8%
Lorraine	LUNEVILLE	103		64		167		167	80				80		80	-87	-52,1%
Languedoc-Roussillon	SAINT-CHELY-D'APCHER			52		52		52			57		57		57	5	9,6%
Alsace	SELESTAT			37		37		37			44		44		44	7	18,9%
Aquitaine	DAX		18	19	21	58		58			21	22	43		43	-15	-25,9%
Bretagne	PONTIVY	25				25		25	41				41		41	16	64,0%
Bourgogne	MACON				43	43		43				38	38		38	-5	-11,6%
Franche-Comté	LONS-LE-SAUNIER			24		24		24			28		28		28	4	16,7%
Poitou-Charentes	ROCHEFORT			24		24		24			23		23		23	-1	-4,2%
Bretagne	SAINT-POL-DE-LEON			21		21		21			16		16		16	-5	-23,8%
Lorraine	FORBACH								14				14		14	14	ns
Midi-Pyrénées	CAHORS				13	13		13				12	12		12	-1	-7,7%
Languedoc-Roussillon	MENDE		18	137		155		155		1	2		3		3	-152	-98,1%
Alsace	HAGUENAU	218				218		218	NC				0		0	-218	
	TOTAL	24532	14927	5370	775	45604	2899	48503	23767	14564	6290	794	45415	3158	48573	70	0,1%

Source : ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche

E. ELEMENTS DE COMPARAISONS INTERNATIONALES EN MATIÈRE DE D'AUTONOMIE DES UNIVERSITÉS

Le réseau Eurydice piloté par la Commission européenne a publié en février 2000 un rapport intitulé « Vingt ans de réforme dans l'enseignement supérieur », qui établissait notamment des comparaisons internationales en matière d'autonomie des universités reproduites dans les tableaux ci-après.

A partir de ces tableaux, le rapport d'Eurydice concluait notamment que **« les pays où les universités avaient le moins d'autonomie étaient l'Allemagne (à l'exception de certains projets pilotes dans certaines universités et *Fachhochschulen*), la France et l'Autriche ».**

Par ailleurs ce rapport concluait aussi que « dans tous les pays étudiés, à l'exception du Royaume-Uni, les réformes opérées dans la gestion et le contrôle de l'enseignement supérieur depuis 1980 tendaient à conférer une plus grande autonomie aux établissements d'enseignement supérieur, l'État déléguant une bonne partie de ses pouvoirs d'édicter des dispositions détaillées. Simultanément, la responsabilité des établissements a été renforcée au travers de la mise en oeuvre de systèmes nationaux d'assurance de la qualité et, dans certains pays, par l'introduction d'une budgétisation en lien avec des objectifs. Toutefois, l'ampleur de la décentralisation du contrôle gouvernemental varie considérablement entre les pays européens ; le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède semblent être les plus avancés dans ce processus...

D'une manière générale... l'attribution de certains pouvoirs de l'État aux établissements d'enseignement supérieur a été clairement assortie, dans la plupart des pays, de l'instauration de systèmes formels de financement et de contrôle de la qualité. Ces systèmes ont conféré aux gouvernements un droit de regard plus rigoureux sur le financement global des établissements d'enseignement supérieur, tant moyennant le recours à des formules de financement que via l'introduction d'un système prévoyant d'octroyer une proportion croissante des fonds pour l'enseignement et la recherche au travers de contrats ou d'une forme de budgétisation selon des objectifs spécifiques liés aux résultats obtenus par les établissements.

Degré d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en 1996-1997

	Type d'établissement	Dépenses budgétaires	Personnel enseignant	Administration et règlements internes	Bâtiments et équipement
Belgique wallone	Universités	Complet	Complet	Limité	Complet
	Hautes écoles	Complet	Limité	Limité	Limité
Belgique flamande	Universités	Limité	Limité	Limité	Limité
	Hogescholen	Limité	Limité	Limité	Limité
Danemark	Universités	Complet	Complet	Complet	Limité
Allemagne	Universités et Fachhochschulen	<u>Aucun</u>	<u>Aucun</u>	Complet	Limité
Grèce	AEIs et TEIs	Limité	Limité	Complet	Complet
Espagne	Universités	Complet	Limité	Complet	Complet
France	Universités	Limité	<u>Aucun</u>	Limité	Limité
Irlande	Universités	Complet	Complet	Complet	Complet
Italie	Universités	Complet	Limité	Complet	Complet
Pays Bas	Universités	Complet	Complet	Complet	Complet
	HBOs	Complet	Complet	Complet	Complet
Autriche	Universités	Limité	Limité	Complet	<u>Aucun</u>
	Programmes de la Fachhochschule	Complet	Complet	Complet	Complet
Portugal	Universités publiques	Complet	Limité	Limité	Complet
Finlande	Universités	Complet	Complet	Complet	Complet
	Polytechniques	Complet	Complet	Complet	Complet
Suède	Etablissements d'enseignement supérieur	Limité	Complet	Complet	Limité
Royaume-Uni	Universités établies avant 1992	Complet	Complet	Complet	Complet
	Etablissements d'enseignement supérieur avec statut d'enseignement universitaire depuis 1992	Complet	Complet	Complet	Complet
Norvège	Universités	Complet	Complet	Complet	Limité
	Etablissements non universitaires	Complet	Complet	Complet	Limité

Source : Eurydice

Degré d'autonomie des établissements d'enseignement supérieur en 1996-1997 (suite)

	Type d'établissement	Planification des cours	Autoévaluation	Planification du développement
Belgique wallone	Universités	Complet	Complet	<u>Aucun</u>
	Hautes écoles	Limité	Limité	<u>Aucun</u>
Belgique flamande	Universités	Limité	Complet	Limité
	Hogescholen	Limité	Complet	Limité
Danemark	Universités	Complet	Limité	Limité
Allemagne	Universités et Fachhochschulen	Limité	Complet	Complet
Grèce	AEis et TEis	Limité	Complet	Complet
Espagne	Universités	Limité	Complet	Complet
France	Universités	Limité	Limité	Complet
Irlande	Universités	Limité	Complet	Limité
Italie	Universités	Limité	Complet	<u>Aucun</u>
Pays Bas	Universités	Limité	Complet	Limité
	HBOs	Limité	Complet	Limité
Autriche	Universités		Complet	<u>Aucun</u>
	Programmes de la Fachhochschule	Complet	Complet	<u>Aucun</u>
Portugal	Universités publiques	Complet	Complet	Limité
Finlande	Universités	Limité	Complet	Complet
	Polytechniques	Limité	Complet	Complet
Suède	Etablissements d'enseignement supérieur	Complet	Complet	Complet
Royaume-Uni	Universités établies avant 1992	Complet	Complet	Complet
	Etablissements d'enseignement supérieur avec statut d'enseignement universitaire depuis 1992	Complet	Complet	Complet
Norvège	Universités	Limité	Limité	Complet
	Etablissements non universitaires	Limité	Limité	Complet

Source :

Eurydice

Notes associées au tableau précédent

Belgique (B fr) : Administration et réglementation interne : l'autonomie institutionnelle dans ce domaine a été et est toujours polyvalente, bien que pas complète.

Autoévaluation : les établissements jouissent d'une autonomie sur le plan de l'autoévaluation, mais les règles et les réglementations qui régissent cet aspect sont en cours d'élaboration par la Communauté.

Allemagne : Dépenses budgétaires : certains Länder ont entrepris des projets pilotes accordant l'autonomie aux établissements.

Emploi du personnel enseignant : les établissements sont autonomes en ce qui concerne le recrutement de jeunes.

Bâtiments, équipement et planification des cours : responsabilité partagée entre le Land et les établissements concernés.

Grèce : Emploi du personnel enseignant : les universités ne peuvent employer les professeurs que par des contrats d'un an et en utilisant leurs propres fonds.

Bâtiments et équipement : généralement, les universités sont propriétaires de leurs bâtiments et de leur équipement.

Planification du développement: les décisions relatives à la planification du développement doivent être approuvées par le ministère de l'éducation nationale et des affaires religieuses; elles sont principalement financées par le budget de l'État.

Espagne : Emploi du personnel enseignant : les établissements ne sont autonomes qu'en ce qui concerne l'emploi du personnel temporaire.

France : Planification du développement : liée à des contrats avec l'État uniquement.

Italie : Planification des cours : l'autonomie totale a été pratiquement établie en 1997 par une loi qui sera mise en œuvre en 1999/2000.

Pays-Bas : Administration et réglementations internes : l'autonomie a été octroyée progressivement depuis 1986 et la pleine autonomie a été atteinte en 1997. Des organes de supervision ont été introduits en 1997.

Finlande : Dépenses budgétaires : la principale réforme relative aux dépenses budgétaires a pu s'opérer sans modification législative. En 1988, le ministère de l'éducation et certaines universités ont convenu d'appliquer une « budgétisation en fonction des résultats » à titre expérimental. En 1994, cette approche s'est étendue à toutes les universités qui jouissent à présent d'une autonomie totale à l'égard de leurs dépenses budgétaires.

Emploi du personnel enseignant : le personnel essentiel (les professeurs et le directeur administratif) est nommé par le Président de la République. Depuis 1998, sa nomination est du ressort de l'établissement.

Suède : Bâtiments et équipement : tous les bâtiments et l'équipement sont normalement loués par l'*Akademiska hus AB*.

Norvège : Bâtiments et équipement: l'autonomie est limitée en ce qui concerne les bâtiments ; en revanche, elle est totale à l'égard de l'équipement.

Autoévaluation: la responsabilité des établissements en matière d'évaluation de la qualité figure dans le livre blanc de 1991 sur l'enseignement supérieur, mais elle n'entre dans aucun texte législatif.

Source : Eurydice

Dans le domaine du contrôle de la qualité, la tendance générale a été de se détourner du système de l'assurance de la qualité par les établissements eux-mêmes, au profit de l'introduction d'un système national arbitré par une agence indépendante, souvent nommée par le gouvernement. Cette tendance s'observe dans tous les pays étudiés, sauf dans la Communauté française de Belgique et en Allemagne. Toutefois, ces systèmes sont surtout développés aux Pays-Bas, en Finlande, en Suède et au Royaume-Uni, où le financement de l'enseignement supérieur a été recentré sur des objectifs de performance, fixés de commun accord par les établissements et le ministère ou, dans le cas du Royaume-Uni, par les Funding Councils....

La troisième tendance qui se dégage des réformes dans ces domaines est liée à la responsabilité accrue donnée aux établissements, dans les années 1990, vis-à-vis de la gestion de leurs propres affaires, de la passation de contrats de services et, en particulier, de la planification de leur développement. Dans les pays qui ont fait oeuvre de pionnier en la matière, à savoir le Danemark, les Pays-Bas, la Finlande, la Suède et la Norvège, cette évolution a supposé le développement d'une forte identité institutionnelle, assortie d'une culture de gestion plus explicite. Au Royaume-Uni, le contrôle accru du gouvernement via le système de financement de l'enseignement et de la recherche a mis les établissements en concurrence directe pour l'obtention de fonds et ceci a stimulé de nombreux changements similaires... »

IV. LES CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES DE LA COUR DES COMPTES

A l'issue de son rapport public particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, **la Cour des Comptes a adopté la conclusion et les recommandations générales suivantes :**

« Au terme d'une enquête qui aura mobilisé l'ensemble des juridictions financières, la Cour constate que le système éducatif français a réussi à relever le double défi que constituaient pour lui l'exigence d'une amélioration des niveaux de qualification et le développement d'un enseignement de masse. Mais il n'y est parvenu que dans une relative ignorance de ses coûts et au prix de la mise en œuvre de procédures dont la complexité même a contribué à multiplier les contraintes et à diluer les responsabilités.

Une telle situation ne lui permet pas de répondre de la façon la plus efficace à la demande aujourd'hui générale d'une adaptation la plus fine possible aux caractéristiques et aux besoins des élèves et des étudiants.

A l'avenir, l'organisation du système éducatif devra s'adapter aux exigences actuelles de la gestion publique : préciser ses objectifs, mieux maîtriser l'emploi de ses moyens, compléter l'évaluation de ses résultats. Pour répondre aux évolutions démographiques prévues et aux besoins de la société, le système devra en outre améliorer considérablement sa capacité d'adaptation et sa rapidité de réaction...

... Deux changements significatifs, à réaliser simultanément, peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'enseignement supérieur. D'une part, l'Etat doit assumer plus efficacement son rôle de pilote, à travers des procédures rénovées dans lesquelles la contractualisation des relations avec les établissements sera renforcée. D'autre part, l'autonomie des universités devra être réelle, ce qui implique qu'elles se montrent plus attentives à la

qualité et aux coûts de leur gestion, développent l'évaluation sous ses divers aspects et s'ouvrent résolument au contexte européen...

*... Certains de ces choix s'esquissent mais aucun n'a encore été officiellement arrêté. Certaines de ces solutions s'ébauchent mais aucune n'est encore aboutie. Dans l'espoir de faciliter leur mise en œuvre, la Cour, au fil des développements du présent rapport, a énoncé quelques **recommandations** qu'elle croit devoir rappeler.*

❶ *L'une des principales faiblesses de l'enseignement supérieur réside dans l'organisation de son offre de formation, dont les caractéristiques sont d'être à la fois dispendieuse et peu lisible. Pour assurer son indispensable rationalisation, les règles et les procédures qui concernent les diplômes et l'orientation doivent être révisées, notamment à partir des mesures suivantes :*

- fixer l'échéance de mise en œuvre par toutes les universités du système européen « L/M/D » ;

- obliger les universités à rationaliser leur offre, en limitant le nombre d'habilitations dont elles peuvent bénéficier ;

- préciser les objectifs, le contenu, la périodicité et les conditions de mise en œuvre de l'habilitation ;

- faire une priorité de la politique d'orientation des élèves à la sortie de l'enseignement secondaire et des nouveaux étudiants ;

- introduire des indicateurs permettant de mesurer et comparer les résultats des établissements et mettre ces derniers à la disposition du public ;

- préciser les objectifs poursuivis par les différentes formations pour faciliter l'information et l'orientation des étudiants dans le maquis des très nombreuses formations offertes dans l'enseignement supérieur.

❷ *Pour exercer la fonction régulatrice qui est la sienne dans le système public, le ministère doit disposer d'instruments efficaces tout en dotant les établissements des éléments nécessaires à l'élaboration de leur stratégie. Dans ce but, il devra :*

- engager des démarches prospectives sur les choix des étudiants, ainsi que sur le contenu et la localisation des formations, afin de mettre à la disposition des établissements les repères indispensables à l'élaboration des projets d'établissement et d'éviter les coûteuses redondances de formations ;

- mettre en place une véritable gestion prévisionnelle des emplois ;

- renforcer les relations contractuelles entre l'Etat et les établissements en faisant évoluer les contrats d'établissement vers des contrats d'objectifs et de moyens incluant leur évaluation, et revoir en conséquence leur durée ;

- reconsidérer le système SAN REMO afin, à partir de critères mieux adaptés, de le faire servir à une répartition plus équitable des crédits de l'enseignement supérieur ;

- restaurer une structure d'observation et d'analyse des coûts.

③ Les établissements d'enseignement supérieur doivent disposer d'une vraie autonomie, mais, en contrepartie, assumer pleinement leurs responsabilités.

A cette fin, il faut :

- accroître l'autonomie des universités par une allocation de leurs moyens sous la forme d'un budget global incluant la masse salariale ;

- pour conforter cette autonomie, donner à la fonction administrative et financière la place qui lui revient dans la gestion des universités ;

- renforcer le pouvoir des présidents sur les composantes ;

- confier aux universités la gestion de l'ensemble de leurs personnels et de leurs investissements ;

- donner aux établissements le pouvoir d'organiser de façon plus souple, dans un cadre précis et contrôlable, en fonction de leurs besoins propres et des aspirations et compétences des enseignants-chercheurs, la répartition des activités de ces derniers entre recherche et enseignement ;

- s'assurer que les universités respectent la réglementation qui encadre leur fonctionnement ;

- veiller à la mise en œuvre des textes relatifs à la rénovation pédagogique dans les établissements ;

- rendre obligatoires les différentes formes d'évaluation, qu'elles concernent les établissements, les formations, les enseignements ou le personnel enseignant, et créer les instances appropriées d'évaluation, notamment dans les établissements ;

- s'intégrer résolument dans les processus européens d'évaluation ».