

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

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 2005, 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

ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE :

II. - ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Rapporteur spécial : M. Philippe ADNOT

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345

Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL.....	5
I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE RÉJOUIT DU DIALOGUE CONSTRUCTIF ENGAGÉ ENTRE VOTRE COMMISSION DES FINANCES ET LE MINISTÈRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	5
II. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ÉTAIT DEVENU LE « PARENT PAUVRE » DE L'ÉDUCATION NATIONALE AU COURS DE CES DERNIÈRES DÉCENNIES	6
III. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE FÉLICITE AINSI DE L'EFFORT DE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DE L'ÉDUCATION NATIONALE EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	8
IV. LE LOGEMENT ÉTUDIANT EST DE PLUS EN PLUS LE « POINT NOIR » DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	9
V. L'ORGANISATION ET LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIVENT ÊTRE ÉGALEMENT RÉNOVÉES	11
VI. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX D'UNE RÉFORME PROGRESSIVE, PERMETTANT AUX DIFFÉRENTS ACTEURS DE S'APPROPRIER DE NOUVEAUX MODES DE GESTION ET DE FONCTIONNEMENT	14
VII. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL APPROUVE LA MÉTHODE RETENUE POUR MODERNISER NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR.....	16
PREMIÈRE PARTIE : PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS.....	18
I. VUE D'ENSEMBLE ET ANALYSE RÉTROSPECTIVE	18
A. LE PÉRIMÈTRE DE LA SECTION BUDGÉTAIRE « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ».....	18
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE	21
C. L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ÉTUDIANTS AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE	23
D. LA FORTE PROGRESSION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS	28
II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE	36
A. LES DÉPENSES ORDINAIRES	37
1. Les moyens des services (titre III)	37
2. Les crédits d'intervention publique (titre IV)	38

B. LES DÉPENSES EN CAPITAL	38
C. LES EMPLOIS BUDGÉTAIRES ET LE TAUX D'ENCADREMENT.....	47
1. L'évolution des emplois budgétaires	47
2. Les prévisions de départs en retraite des personnels.....	53
3. L'évolution des taux d'encadrement.....	55
III. ANALYSE DES CRÉDITS PAR AGRÉGAT	58
A. L'AGRÉGAT 11 « ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR »	58
1. Les dépenses de fonctionnement.....	59
2. Les dépenses d'intervention	63
3. Les dépenses en capital.....	66
a) Les investissements en faveur de la recherche universitaire.....	66
b) Les dépenses de maintenance et de mise aux normes de sécurité des bâtiments.....	67
c) L'état d'avancement des opérations de désamiantage et de rénovation du campus de Jussieu	68
d) Les constructions nouvelles	71
B. L'AGRÉGAT 21 « ACTION SOCIALE »	72
1. Les crédits d'aides indirectes.....	73
2. Les crédits d'aides directes	76
SECONDE PARTIE : LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES.....	81
I. LA CONDUITE DU PROJET PAR LE MINISTÈRE	82
II. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ENVISAGÉE PAR LE MINISTÈRE.....	84
A. VUE D'ENSEMBLE	84
B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	87
III. LES EXPÉRIMENTATIONS CONDUITES.....	91
A. L'EXPÉRIMENTATION DU PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE ».....	91
B. L'EXPÉRIMENTATION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE ».....	92
IV. LES DIFFICULTÉS EN SUSPENS	93
A. LA DÉTERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS	93
B. LE RÔLE DES OPÉRATEURS	94
V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	97
A. VUE D'ENSEMBLE	97
B. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS	101
C. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »	103

D. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LE PROGRAMME « VIE DE L'ÉTUDIANT »	114
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	118
TRAVAUX DE LA COMMISSION	119
I. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE	119
II. EXAMEN DES CRÉDITS	129
ANNEXE : LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES.....	134

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

A **titre liminaire**, votre rapporteur spécial **remercie** les services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche pour leurs **efforts d'amélioration de l'information budgétaire transmise au Parlement**.

Ainsi, plus de 90 % des réponses au questionnaire budgétaire de votre commission des finances ont été transmises dans les délais prescrits par l'article 4 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), ce qui constitue un **progrès sensible** (puisque moins de 50 % des réponses avaient été transmises dans les délais précités l'an passé), même si certaines réponses demeurent lacunaires ou reproduisent encore à l'identique celles de l'an passé, et si la cohérence entre les différents éléments d'information transmis est parfois difficile à déceler.

En outre, le document de préfiguration des projets annuels de performances (PAP) transmis au Parlement se singularise par un remarquable **effort de clarté**, ce qui conduit d'ailleurs votre rapporteur spécial à regretter que ce document n'ait pas été transmis plus tôt que le 28 octobre.

I. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE RÉJOUIT DU DIALOGUE CONSTRUCTIF ENGAGÉ ENTRE VOTRE COMMISSION DES FINANCES ET LE MINISTÈRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Plus généralement, votre rapporteur spécial **se réjouit du dialogue constructif** engagé entre votre commission des finances et le ministère pour la mise en œuvre de la LOLF.

En particulier, **votre rapporteur spécial note avec satisfaction que la définition des objectifs et des indicateurs envisagés pour les deux programmes « Formations supérieures et recherche universitaire » et « Vie étudiante » prend très largement les observations formulées par votre commission des finances au cours des années précédentes**, ce dont atteste, par exemple l'introduction, dans le programme « Vie étudiante », d'objectifs et d'indicateurs relatifs au délai de paiement des bourses et à la satisfaction des usagers des restaurants universitaires.

Cela étant, votre rapporteur spécial **regrette** que le gouvernement n'ait pas suivi les préconisations conjointes des commissions des finances des deux assemblées relatives à l'architecture d'ensemble de la nouvelle mission interministérielle « *Enseignement supérieur et recherche* ».

En particulier, on peut déplorer que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'équipement, des transports et du logement et le ministère de la défense aient consenti à intégrer certains de leur programmes de recherche dans la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur, mais pas les écoles d'ingénieurs dans lesquelles s'effectue cette recherche.

Par exemple, la mission interministérielle regroupera la recherche dans le domaine des transports, des logements et de l'habitat conduite par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, notamment au sein du laboratoire des ponts et chaussées, mais pas l'Ecole nationale des ponts et chaussées elle-même, ce qui ne sera évidemment pas de nature à faciliter la gestion des écoles doctorales.

II. L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ÉTAIT DEVENU LE « PARENT PAUVRE » DE L'ÉDUCATION NATIONALE AU COURS DE CES DERNIÈRES DÉCENNIES

La dernière édition du rapport annuel de l'OCDE sur l'éducation (« *Regards sur l'éducation* »), publiée en septembre 2004, met en évidence que la France figure parmi les pays développés où l'échec des étudiants des filières générales est le plus élevé et où les moyens consacrés à l'enseignement supérieur sont les plus faibles.

Comme le soulignait le Conseil d'analyse économique (CAE), dans son rapport de janvier 2004 intitulé « *Education et croissance* », **l'enseignement supérieur est en effet devenu au cours de ces dernières décennies « le parent pauvre de l'éducation nationale »**. Ainsi, entre 1975 et 2003 la dépense moyenne par étudiant de l'enseignement supérieur a augmenté en moyenne de 25 % en euros constants, alors que dans le même temps la dépense moyenne par élève de l'enseignement scolaire, tous niveaux confondus, a augmenté de 82 % en euros constants.

Cette évolution a placé la France dans une position singulière, puisque la dépense par élève du secondaire était supérieure en 2003 de 36 % en France par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE, tandis que la dépense par étudiant était inférieure de 11 % par rapport à la moyenne des pays de l'OCDE. La France consacrerait ainsi, selon l'OCDE, 6.595 dollars par an à ses étudiants en parité des pouvoirs d'achat (PPA), contre 20.098 dollars pour les Etats-Unis et 8.101 dollars pour le Royaume-Uni.

De même, on peut souligner que les moyens consacrés aux élèves des classes préparatoires relevant du budget de l'enseignement scolaire sont près du double de ceux consacrés aux étudiants des universités relevant du budget de l'enseignement supérieur (13.170 euros contre 6.820 euros).

Quant aux **performances**, la France se caractérise par une proportion **d'abandon** supérieure à celle des autres pays, puisque seuls 59 % des étudiants inscrits obtiennent le niveau licence, contre 75 % par exemple au Royaume-Uni ou en Espagne. Elle se singularise également par un faible taux d'accès à l'enseignement supérieur, seuls 37 % des jeunes ayant l'âge d'entrer à l'université entreprenant des études supérieures dans les filières générales (contre 51 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).

De ce fait, la France disposerait d'une faible proportion de jeunes issus du tertiaire « long », c'est-à-dire bénéficiant de connaissances avancées, pour reprendre la terminologie de l'OCDE, même si l'OCDE montre que la France obtient des résultats satisfaisants en matière d'études courtes permettant une insertion professionnelle rapide : la France possède ainsi la proportions de jeunes en filières professionnalisées la plus élevée (22 % des élèves en âge d'y accéder s'y inscrivent contre 16 % en moyenne dans les pays de l'OCDE).

Au total, selon le Conseil d'analyse économique, « *La France n'investit pas suffisamment en éducation supérieure compte tenu de sa position technologique* », c'est-à-dire qu'elle s'inscrirait davantage parmi les pays dits « d'imitation » et non « d'innovation ».

En d'autres termes, la France ne répond pas à l'objectif fixé par le Conseil européen de Lisbonne en mars 2000 tendant à ce que l'Union européenne devienne « *l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale* ».

En effet, la qualité de l'enseignement supérieur constitue un intérêt stratégique dans le cadre de l'affirmation d'une « économie du savoir » et de la stimulation de la croissance à long terme.

Le ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche a d'ailleurs affirmé lors de la pose de la première pierre de l'université Paris-VII Denis Diderot, que « *la qualité de notre enseignement, et particulièrement, de notre université, (était) le nerf de la compétition économique, sociale et intellectuelle du 3^e millénaire* ».

III. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL SE FÉLICITE AINSI DE L'EFFORT DE REDÉPLOIEMENT DES MOYENS DE L'ÉDUCATION NATIONALE EN FAVEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Compte tenu des observations précédentes, **on ne peut que se féliciter de ce que le projet de loi de finances pour 2005 comporte, pour la seconde année consécutive, un important effort de redéploiement des moyens de l'éducation nationale en faveur de l'enseignement supérieur.**

En effet, le budget de l'enseignement supérieur devrait progresser à structure constante de 3,1 % en 2005, contre + 0,5 % pour l'enseignement scolaire hors dépenses de pension et + 1,8 % pour le budget de l'Etat.

Cet effort de redéploiement, qui devra être poursuivi, doit d'ailleurs être inscrit dans les lois de finances initiales, afin que la Représentation nationale en débattenne, et non pas prendre la forme de mesures de régulation budgétaire, comme en septembre 2004, quand 42 millions d'euros de crédits budgétaires ont été annulés sur le budget de l'enseignement scolaire, afin de constituer le gage du décret d'avances publié le même jour au bénéfice de la section de l'enseignement supérieur.

Votre rapporteur spécial **approuve** ainsi les principales mesures du projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2005, notamment la création de 1.000 postes d'enseignants chercheurs destinés prioritairement à renforcer les activités de recherche.

Il **salue** également l'opération « *ordinateur à un euro par jour* » engagée par le ministère à la rentrée 2004 afin de favoriser l'équipement informatique personnel des étudiants.

Votre rapporteur spécial se félicite plus particulièrement de la progression sensible des crédits d'investissements, dès lors celle-ci reflète l'accélération des projets, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Le bilan de la réalisation des contrats de plan Etat-régions n'en demeure pas moins décevant.

Certes, comme le soulignait M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, lors de son audition par votre commission des finances en date du 4 novembre 2004, les **autorisations de programme** ouvertes sur la période 2000-2005 correspondent près de 82 % des engagements de l'Etat pour la période 2000-2006, de sorte que le lancement des opérations contractualisées aurait, selon le ministère, tout au plus un an de retard.

Cependant, les crédits de paiement qui devraient être effectivement engagés ne correspondent qu'à 30 % des engagements de l'Etat sur la même période, de sorte que l'on est loin de l'achèvement des opérations contractualisées et que celui-ci représente une « dette » considérable pour l'Etat (de l'ordre de 1,5 milliard d'euros).

IV. LE LOGEMENT ÉTUDIANT EST DE PLUS EN PLUS LE « POINT NOIR » DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le logement des étudiants est devenu l'un des principaux problèmes auquel est confronté l'enseignement supérieur.

Cela résulte tout d'abord de l'insuffisance de l'effort budgétaire consenti pendant plusieurs décennies en faveur de l'accueil des étudiants. En effet, le parc des résidences universitaires dites traditionnelles est obsolète en raison du vieillissement des matériaux et des structures, et le coût de sa réhabilitation est estimé à plus d'un milliard d'euros. En outre, 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. Enfin, les conditions de sécurité des résidences universitaires sont très inégales.

Les difficultés de logement des étudiants se sont en outre récemment avivées du fait des tensions observées sur le marché locatif privé et du fait de l'afflux inégalement maîtrisé des étudiants étrangers, dont la proportion a doublé dans les résidences universitaires en quelques années.

Dans son rapport particulier d'avril 2003 relatif à la gestion du système éducatif, la Cour des comptes concluait ainsi déjà : « *la pénurie de logements semble générale* » et la situation s'est plutôt aggravée depuis lors.

A la suite du rapport de mission de notre collègue député Jean-Paul Anciaux publié en janvier 2004 sur le logement étudiant et les aides personnalisées, le gouvernement a annoncé, le 18 mars 2004, une série de mesures en faveur du logement étudiant, comportant notamment des objectifs chiffrés : **la rénovation de 70.000 chambres, à raison de 7000 par an et 50.00 constructions en 10 ans.**

Votre rapporteur spécial se **félicite de ce volontarisme.**

Il convient toutefois de relever que cet objectif n'est pas nouveau puisque la rénovation de 7.000 chambres par an à moyen terme figurait déjà parmi les engagements pris par M. Luc Ferry, alors ministre, de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, qui avait annoncé 4.680 rénovations en 2003-2004 et plus de 7.000 dès 2004-2005.

Or ces chiffres seront très loin d'être atteints, puisque le ministère prévoit aujourd'hui 3.174 rénovations en 2003 et 3.700 en 2004.

Ces difficultés s'expliquent pour partie par le fait que l'accélération des rénovations conduit à réduire l'offre de logement dans un contexte de pénurie (les logements en cours de travaux ne pouvant être habités), mais aussi par des carences en matière de conduite de projets.

Votre **rapporteur spécial s'interroge d'ailleurs sur les capacités techniques des CROUS**, dont ce n'est pas le métier, à conduire des chantiers immobiliers d'une certaine ampleur, contrairement, par exemple, aux offices d'HLM.

En conséquence, il **souhaiterait que des études soient conduites afin de savoir s'il ne serait pas plus efficace de confier la construction et la rénovation des bâtiments à des organismes dont c'est le métier, d'une part, de mobiliser des techniques de financement modernes, comme le « lease-back », d'autre part.**

Plus généralement, votre rapporteur spécial rappelle qu'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.**

En effet, comme M. Luc Ferry l'avait reconnu l'an passé, notre système d'aide est « *illisible* », « *parfois absurde et en tout cas inéquitable* ».

On peut ainsi se féliciter du doublement des crédits destinés aux prêts d'honneur, de la création d'une allocation d'aide d'urgence et de l'augmentation du nombre des bourses de mérite, mais ces mesures sont relativement timides au regard des enjeux, d'autant plus que l'expérience suggère que les contingents des bourses et des allocations spécifiques sont très loin d'être consommés.

Enfin, votre rapporteur spécial **regrette** qu'aucune suite n'ait été donnée à ce jour à une mesure prometteuse annoncée à la rentrée 2002 : 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.

V. L'ORGANISATION ET LA GESTION DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR DOIVENT ÊTRE ÉGALEMENT RÉNOVÉES

Lors de son audition par votre commission des finances en date du 29 octobre 2003 M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, avait estimé que **notre enseignement supérieur se trouvait en matière d'organisation « dans la pire des situations possibles »**, puisqu'il était à mi-gué entre une gestion centralisée et l'autonomie des établissements. En effet :

- 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 humaines d'articulation entre la centrale et les recteurs de tutelle des agences, d'instruction des habilitations, de contrôle de légalité et de contrôle du budget des établissements. De fait, M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche avait confessé à 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.

La Cour des comptes concluait ainsi dans son rapport particulier d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif :

« 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. 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, les rapports de l'IGAENR soulignent de manière récurrente que si la **gestion des établissements** est « *en progrès sensible* », elle « *laisse subsister d'importantes marges d'amélioration* ».

En effet, selon l'IGAENR, « *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 sincérité ; faute d'analyse des coûts, l'offre de formation n'est pas toujours rationnelle. En outre, selon l'IGAENR, les règles relatives à la passation des marchés sont dans maints endroits « *sciemment transgressées* » et les établissements font preuve « *d'une grande ignorance ou indifférence en matière réglementaire, ... [de] légèreté en matière d'examens* » 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 mis en évidence dans son rapport sur la politique de recrutement et de gestion des universitaires et des chercheurs¹ « *l'opacité des procédures de recrutement* » et le caractère « *inexistant ou inefficace des contrôles de l'activité* », tandis que la Cour des comptes soulignait que 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* »

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* ».

Ce double constat de carence, de la tutelle, comme des établissements, a d'ailleurs été confirmé par le rapport sur la gestion immobilière et financière des universités réalisé conjointement en 2003 par l'Inspection générale des finances, l'IGAENR et le Conseil général des ponts et chaussées.

¹ « *La politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs* », rapport d'information du Sénat, n° 54 (2001-2002).

En effet, ce rapport relevait que, ni les établissements, ni le ministère, ne connaissent l'état, voire l'étendue, du patrimoine universitaire, ce qui nuit évidemment à son entretien, empêche toute vision globale de la répartition fonctionnelle des locaux et conduit à répartir les subventions du ministère de manière peu satisfaisante. En outre, il concluait que **la maintenance des locaux n'avait un caractère prioritaire ni pour la tutelle, ni pour les établissements, et constituait de ce fait la variable d'ajustement**, confirmant les conclusions du rapport¹ publié en mars 2003 par la mission d'information de la commission des affaires culturelles du Sénat et l'observation récurrente de l'IGAENR exposant notamment 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 plus d'un siècle**.

De même, ce rapport estimait que les **pratiques comptables** observées étaient « *peu conformes aux principes* », si bien que le bilan des établissements ne pouvait « *offrir d'image fidèle de leur situation patrimoniale* ».

Dans un tel contexte, votre commission des finances estimait, à l'instar de la Cour des comptes, que l'on ne pouvait 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* ».

La Cour des comptes préconisait ainsi « *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* ».

¹ « Voyage au bout... de l'immobilier universitaire », rapport du Sénat n° 213 (2002-2003).

VI. LE GOUVERNEMENT A FAIT LE CHOIX D'UNE RÉFORME PROGRESSIVE, PERMETTANT AUX DIFFÉRENTS ACTEURS DE S'APPROPRIER DE NOUVEAUX MODES DE GESTION ET DE FONCTIONNEMENT

Confronté aux enjeux précédents, le ministère fait désormais le choix d'une réforme progressive, puisque le dépôt du projet de loi de modernisation des universités initialement envisagé est, pour l'heure, reporté *sine die*.

Ce choix n'est pas celui de l'inaction.

On peut ainsi relever dans le projet de loi de finances pour 2005 les mesures consistant à poursuivre la requalification de la structure des personnels (en transformant des emplois de catégorie C en emplois de catégorie A et B), d'une part, à revaloriser le régime indemnitaire des personnels administratifs et les perspectives de carrière de l'encadrement afin d'accroître l'attractivité de leurs fonctions.

Votre rapporteur spécial se félicite également de l'engagement du ministère de réformer d'ici la fin 2005 l'outil d'aide à la répartition des emplois et des crédits de fonctionnement dénommé SANREMO (acronyme de « système analytique de répartition des moyens »).

Il convient en effet de rappeler à cet égard que le CNESER estimait 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* ». De même, après en avoir de nouveau longuement exposé les défauts, la Cour des comptes appelait 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* ». En réponse aux questions de votre rapporteur spécial, le ministère reconnaît d'ailleurs les défauts du système : « *au-delà des faiblesses liées à son instabilité, SANREMO génère des effets de taille et surtout de seuil inhérents à sa conception. En résumé, lorsqu'une université se rapproche du modèle et de ses charges de référence, l'appréciation de son encadrement est convenable ; en revanche, lorsqu'elle s'en éloigne, l'encadrement est mal évalué et la répartition des moyens qui en découle plus ou moins injuste* ».

Par ailleurs, il convient de souligner **que les mises oeuvre respectives du LMD et de la LOLF constituent deux leviers majeurs de réforme « silencieuse »**.

En effet, près trois-quarts des universités auraient d'ores et déjà adopté ou seraient sur le point d'adopter le dispositif licence-master-doctorat (LMD), dont la généralisation à l'ensemble du système universitaire devrait être achevée d'ici 2007 à un rythme plus rapide que prévu.

Or l'introduction du LMD peut être porteuse de grands changements. **En effet, elle décloisonne les filières et permet des parcours individuels plus diversifiés au sein d'un éventail de formations resserré. En conséquence, elle invite les établissements à conduire une réflexion sur la rationalisation de leur offre de formation.** En outre, la mise en œuvre du LMD peut également être le point de départ d'un dialogue avec les grandes écoles, le ministère de l'éducation nationale étudiant ainsi avec chaque ministère ayant en charge des formations supérieures les voies et les moyens d'étendre le projet LMD à l'ensemble de l'enseignement supérieur français sur la base d'exigences de qualité de niveau international. Ainsi, la mise en place du LMD pourrait stimuler la constitution de **pôles de compétence** de taille critique, capable **d'offrir une meilleure visibilité internationale à l'enseignement supérieur français**. Votre rapporteur spécial estime d'ailleurs que ce rapprochement entre les universités et les grandes écoles devrait se retrouver dans le cadre de l'architecture budgétaire envisagée pour la mise en œuvre de la LOLF.

Sous la réserve précédente, **la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances constitue un autre levier de changement**. En effet, elle responsabilisera les établissements en autorisant une plus grande **souplesse** dans l'allocation de leurs crédits, jusqu'à présent étaient majoritairement fléchés. En particulier, la définition d'enveloppes de crédit pour le personnel est de nature à améliorer la définition d'une politique en matière de ressources humaines. Par ailleurs, la bonne mise en œuvre de la LOLF suppose que les établissements mettent en place un contrôle de gestion et une comptabilité analytique. En effet, la nouvelle architecture budgétaire implique un **dialogue de gestion** entre le ministère et les établissements, fondé sur la détermination d'objectifs et des obligations de compte-rendu de la part des établissements, afin que le ministère puisse s'assurer que les actions qui lui sont demandées sont bien entreprises au niveau du terrain.

En d'autres termes, la bonne mise en œuvre de la LOLF nécessite un renouvellement des modes de gestion des universités, ainsi que le développement d'une réelle culture de l'évaluation. Si l'on est pessimiste, on peut en conclure que la mise en œuvre de la LOLF sera difficile. En revanche, si l'on est optimiste, on peut en conclure que la LOLF sera un formidable vecteur de modernisation des universités.

VII. VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL APPROUVE LA MÉTHODE RETENUE POUR MODERNISER NOTRE ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

L'expérience suggère **qu'il est beaucoup plus difficile de réformer le statut législatif des universités que de modifier notre Constitution**, et que des réformes, comme la diffusion du LMD, qui bénéficiaient d'un consensus politique *ex ante* et qui recueillent une très large adhésion *ex post* n'en n'ont pas moins suscité des vagues d'inquiétude irrationnelles.

Il convient donc de s'interroger sur la méthode à retenir pour moderniser les universités

Cette question de la méthode a été longuement abordée par le rapport du CAE, dont les rapporteurs concluent : *« notre thèse est que la grande réforme à la Française longtemps différée, décidée par le haut, suscitant des jacqueries et ultimement abandonnée ne mérite guère d'être tentée à nouveau. Notre plaidoyer pour une ingénierie de la réforme basée sur une démarche inductive, exploitant le levier européen du LMD, et mobilisant les incitations qui permettent de mettre en mouvement les acteurs du système a un triple mérite : faire émerger des pôles d'excellence, initier une dynamique de la réforme par la comparaison et par l'exemple, et conjurer la logique de l'échec qui s'installe après chaque grande réforme manquée »*.

On peut d'ailleurs se demander si la mise en œuvre du LMD n'a pas été facilitée par le fait qu'elle découlait d'un processus européen, d'une part, qu'elle a emprunté la voie réglementaire et non législative, d'autre part.

Votre rapporteur spécial approuve ainsi la méthode consistant à renoncer à une réforme législative d'ensemble des universités au profit des améliorations graduelles résultant notamment de la mise en œuvre du LMD et de la LOLF, afin que les évolutions nécessaires se fassent de manière suffisamment progressive **pour que les différents acteurs puissent être à même de participer à ces changements et non plus seulement les subir**.

Il comprend d'autant plus ce choix du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, que celui-ci est par ailleurs engagé dans la préparation, d'ici 2005, de deux lois d'orientation, relatives respectivement à l'école et à la recherche, cette dernière loi d'orientation pouvant d'ailleurs contribuer à l'amélioration de la gestion de la recherche universitaire.

Cela étant, on peut se demander si cette méthode ne risque pas d'achopper sur la mal-administration des universités. En effet, si le LMD et la LOLF sont susceptibles de favoriser une plus grande cohérence au sein des universités, ils n'en requièrent pas moins amélioration de leur gouvernance.

Votre rapporteur spécial estime ainsi que les modes de désignation et les prérogatives des présidents d'université comme de leurs conseils d'administration nécessitent d'être révisés, en s'inspirant notamment de l'exemple des universités technologiques.

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 2005 s'élèvent à **9,362 milliards d'euros**, contre 9,087 milliards d'euros en l'an 2004, soit une **augmentation de 3,02 %** (contre + 2,93 % en 2004, + 1,05 % en 2003 et + 2,22 % en 2002).

Il convient toutefois de relever que le projet de loi de finances pour 2005 comporte de nombreuses mesures de transfert qui tendent à modifier le périmètre de la section budgétaire, parmi lesquelles :

- le **transfert aux caisses d'allocations familiales (CAF)** du service des **prestations familiales** à compter du 1^{er} juillet 2005 ; **15 millions d'euros** sont ainsi transférés au budget des charges communes ;

- le transfert au budget des services généraux du Premier ministre de crédits, à hauteur de 0,20 million d'euros, destinés à l'agence pour le développement de l'administration électronique ;

- le transfert au budget de l'enseignement supérieur de crédits destinés à l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), à hauteur de 3,15 millions d'euros, en provenance du budget du plan ;

- le transfert au budget de l'enseignement supérieur des crédits relatifs à l'organisation de l'examen national classant de l'internat, à hauteur de 1,35 million d'euros, en provenance du budget de la santé ;

- enfin divers transferts entre l'enseignement scolaire et l'enseignement supérieur, pour un solde de 0,4 million d'euros en faveur de l'enseignement supérieur.

A structure constante, le budget de l'enseignement supérieur augmenterait ainsi de 3,1 % en 2005 par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

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

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 scolaire, 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 2005.

En outre, le budget coordonné de l'enseignement supérieur pour 2005 montre que les budgets de **douze autres ministères** participent au financement de l'enseignement supérieur, **pour un total de 1,54 milliard d'euros de crédits de paiement en 2005**, dont :

- 0,371 milliard d'euros pour le ministère de **l'agriculture**, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales, notamment pour les sections de techniciens supérieurs des lycées agricoles, les écoles d'ingénieurs agronomes et les écoles vétérinaires ;

- 0,272 milliard d'euros pour le ministère de la **culture** et de la communication, pour les 20 écoles d'architectes, les 58 écoles supérieures d'arts plastiques, l'école du Louvre, les écoles d'enseignement de l'art dramatique, de la musique et de la danse, l'école du cirque, l'école nationale supérieure de l'image et du son et l'institut national du patrimoine ;

- 0,192 milliard d'euros pour le ministère de la **défense**, notamment pour les 6 écoles d'ingénieur placées sous sa tutelle (parmi lesquelles l'école polytechnique et l'école nationale supérieure des techniques avancées), ainsi que pour les écoles d'officiers et les classes préparatoires aux grandes écoles des lycées militaires ;

- 0,169 milliard d'euros pour le ministère des **affaires étrangères**, notamment pour le versement de bourses aux étudiants étrangers ;

- 0,134 milliard d'euros pour le ministère de **l'économie**, des **finances** et de **l'industrie**, notamment pour les écoles des mines, les écoles des télécommunications et les écoles nationales d'économie et de statistiques ;

- 0,131 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, de la météorologie et de la marine marchande ;

- 0,084 milliard d'euros pour le ministère de la **justice** ;

- 0,079 milliard d'euros pour le ministère de la **santé** et de la solidarité, pour les formations de santé et l'école nationale de la santé publique (ENSP).

Enfin, les **collectivités territoriales**, contribuent de manière croissante au financement de l'enseignement supérieur, à hauteur de 270 millions d'euros pour les départements et de 749 millions d'euros pour les régions en 2003, notamment dans le cadre des contrats de plan Etat-régions. Ce montant devrait par ailleurs s'accroître sensiblement en 2005 du fait de la décentralisation des formations sociales aux régions à partir du 1^{er} janvier 2005 en application de la loi sur les responsabilités locales

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 2005 prolonge l'**inflexion à la hausse** de la progression des crédits demandés pour l'enseignement supérieur intervenue en 2004 après cinq années de décélération.

Évolution du budget de l'enseignement supérieur

(en milliards d'euros)

LFI	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003 ¹	2004	PLF 2005
Montant total	6,79	7,17	7,39	7,79	8,00	8,54	8,74	8,83	9,09	9,36
Augmentation en %	+ 8,3	+ 5,5	+ 3,1	+ 5,5	+ 2,6	+ 6,8 ²	+ 2,2	+ 1,05	+ 2,93	+ 3,02
Augmentation à structure constante en %	+ 7,0	+ 4,5	+ 3,2	+ 5,7	+ 2,6	+ 2,7	+ 2,2	+ 1,05	+ 2,93	+ 3,13
Augmentation à structure constante et en volume ³ en %	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,6	+ 0,9	- 0,1	- 0,5	+ 1,0	+ 1,4
Part en % du budget de l'enseignement supérieur dans le budget de l'éducation nationale	14,0	14,5	14,5	14,6	14,5	14,4	14,2	14,1	14,1	14,1

Sources : ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, Cour des comptes, Rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005

¹ Le montant des crédits demandés pour l'enseignement supérieur dans la loi de finances initiale pour 2003 ne toutefois 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'Etat et de l'aménagement du territoire, d'autre part. 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

² 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.

³ Déflaté de l'indice implicite des prix du PIB.

Comme l'illustre le tableau ci-après, **cette inflexion résulte principalement du redressement depuis 2004 des crédits de paiement demandés pour les investissements**, après que les années 2002 et 2003 se fussent caractérisées par l'apurement des reports :

**Evolution annuelle depuis 1995 du budget de l'enseignement supérieur
par type de crédits**

(en millions d'euros)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Personnels	3.702	3.909	4.107	4.286	4.477	4.616	5.022	5.223	5.309	5.389	5.465
Fonctionnement	778	849	889	984	992	1.013	1.040	1.128	1.179	1.227	1.250
Aide sociale	1.115	1.207	1.246	1.254	1.357	1.466	1.565	1.580	1.585	1.606	1.634
Recherche universitaire	16	16	16	15	27	34	39	39	39	41	46
Examens et concours et enseignement supérieur privé	40	41	43	40	46	46	43	43	45	51	55
Total dépenses ordinaires (DO)	5.651	6.021	6.302	6.580	6.900	7.175	7.708	8.013	8.157	8.314	8.450
Investissement enseignement supérieur (CP ¹)	383	362	461	472	562	519	513	338	307	407	497
Investissement recherche universitaire (CP)	261	267	278	296	301	305	325	385	363	366	415
Total dépenses en capital (CP)	644	629	739	768	863	825	838	723	670	773	912
TOTAL	6.295	6.651	7.040	7.349	7.763	7.999	8.546	8.736	8.827	9.087	9.362

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

Ce tableau met ainsi en évidence :

- la reprise des dépenses en capital, qui dans le projet de budget pour 2005 représentent 9,74 % du budget, après un repli sur longue période des dépenses **d'investissement**, illustré par la baisse des dépenses en capital dans le budget de l'enseignement supérieur de 13,6 % en 1992, à 10,2 % en 1994, puis à 8,5 % en 2004 ;

- la stabilité au cours de la décennie de la part des dépenses **d'action sociale**, qui, après s'être élevée de 15 % en 1990 à 17,7 % en 1995 puis à 18,3 % en 2001, se replie à 17,5 % dans le projet de budget pour 2005 ;

¹ Crédits de paiement.

- la stabilisation de la part des dépenses de **fonctionnement** depuis 2003 (13,3 % en 2003, 13,5 % en 2004 et 13,3 % dans le projet de budget 2005).

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 supérieur¹,

(en milliers)

Année universitaire	1990-1991	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005
Effectifs dépendants du budget de l'enseignement supérieur²	1.221	1.535	1.530	1.537	1.519	1.543	1.577	1.592³
<i>dont IUT</i>	<i>74</i>	<i>114</i>	<i>117</i>	<i>119</i>	<i>118</i>	<i>115</i>	<i>114</i>	<i>113</i>
<i>dont IUFM</i>		<i>82</i>	<i>82</i>	<i>80</i>	<i>84</i>	<i>89</i>	<i>86</i>	<i>nc</i>
Nombre total d'étudiants	1.717	2.127	2.137	2.161	2.165	2.208	nc	nc

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

Il convient toutefois de rappeler que les chiffres retranscrits dans le tableau ci-dessus, qui ont été transmis par le ministère de l'éducation nationale à votre commission des finances dans le cadre des réponses aux « questionnaires budgétaires » **doivent être interprétés avec précaution.**

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

² Hors territoires d'outre-mer.

³ Sous l'hypothèse d'une stabilité des effectifs des IUFM.

Votre commission des finances avait en effet observé, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2004 :

« 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) !

« 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 récurrent 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 ? ».

De même, votre commission de finances **s'interroge depuis plusieurs années sur la fiabilité des prévisions des effectifs d'étudiants.**

Ainsi observait-elle l'an passé : *« 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 ».

Aussi, votre commission des finances avait-elle demandé en 2003 au ministère de **réaliser une étude rétrospective relative à la fiabilité des effectifs d'étudiants.**

Le ministère s'était alors contenté de répondre « *qu'aucune étude générale sur la fiabilité des prévisions et des projections n'est réalisée* », ce qui n'était pas admissible.

Votre commission des finances a toutefois réitéré sa demande avec plus de force, si bien que **la fiabilité des prévisions a fait l'objet cette année d'une étude du ministère, transmise en réponse à son « questionnaire budgétaire »**.

Cette étude portait sur les prévisions des effectifs à chacune des rentrées 1999 à 2003 effectuées respectivement deux ans, cinq ans et dix ans plus tôt. **Les résultats sont les suivants :**

- l'écart en valeur absolue entre les prévisions à deux ans des effectifs cumulés des filières faisant l'objet de prévisions (universités, IUT et CPGE) et le constat rétrospectif de ces mêmes effectifs est en moyenne de 1,4 %, du fait notamment de l'erreur de prévision relative à la rentrée 2003 (soit 4,5 %). Exception faite de cette année particulière, l'écart observé varié entre + 0,9 % et - 1,0 % ;

- cet écart en valeur absolue entre les prévisions à deux ans et le constat est plus prononcé pour chacune des trois grandes filières, puisqu'il s'élève en moyenne à 2 % pour les universités (avec un pic à 6,3 % en 2003), à 2,9 % pour les IUT (avec un pic à 6,8 % en 2002) et à 1,3 % pour les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). En outre, les prévisions à deux ans des effectifs comportent sur la période étudiée un **biais systématique** consistant à surestimer la proportion des effectifs relevant des IUT et des CPGE ;

- l'écart en valeur absolue entre les prévisions à cinq ans et le constat rétrospectif de ces mêmes effectifs est en moyenne de 3,3 % sur les quatre années étudiées (2000-2003), cette moyenne masquant toutefois une dérive des écarts (puisque l'on est passé d'une surestimation des prévisions de 7,2 % pour l'an 2000 à une sous-estimation des prévisions de 4,2 % pour 2003) ;

- cet écart entre les prévisions à cinq ans et le constat diffère pour chacune des trois grandes filières, puisqu'il s'élève en moyenne à 5,2 % pour les universités (avec un pic à 9,3 % en 2003), à 2,7 % pour les IUT (avec un pic à 6,8 % en 2002) et à 2,6 % pour les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ;

- enfin, l'écart entre les prévisions à dix ans effectuées en 1993 et le constat effectué en 2003 s'élève à +13,6 %, soit + 16,9 % pour les universités et + 5,5 % pour les classes préparatoires, mais -3,6 % pour les IUT.

En conclusion de cette étude, le ministère indique « *les prévisions à deux ans des effectifs dans les quatre principales filières de l'enseignement supérieur se révèlent fiables, ce qui n'est pas le cas des prévisions à 5 ans, du fait de la moins bonne appréciation des évolutions de flux de nouveaux bacheliers et de leurs orientations dans l'enseignement supérieur... Les modifications brusques des flux d'étudiants ne peuvent être prévues, ce qui peut fausser les prévisions comme cela s'est passé en 2003, année marquée par un résultat exceptionnel à la session du baccalauréat général... [enfin] l'afflux des étudiants étrangers n'avait pas été prévu* ».

Pour sa part, votre rapporteur spécial estime que ces résultats soulignent les limites de la méthode retenue (qui prolonge de manière mécanique les comportements observés) pour la prise de décision publique, notamment en matière budgétaire.

Quoi qu'il en soit, il convient de relever que l'évolution globale du nombre d'étudiants masque des évolutions régionales extrêmement différenciées et parfois fort brusques :

- entre les rentrées 1997 et 2002, le nombre total d'étudiants a baissé de 5,6 % dans la région le Centre (- 4.644 étudiants), tandis qu'il augmentait de 12,2 % en Languedoc-Roussillon ;

- entre les rentrées 1997 et 2002, le nombre des étudiants des seules universités et assimilés (IUT, écoles d'ingénieurs universitaires) a baissé de 11,4 % en Champagne-Ardenne et de 11,1 % dans la région Centre, tandis qu'il augmentait de 8,9 % en Corse et de 8,5 % en Languedoc-Roussillon (ainsi que de 70 % en Guyane).

De même, entre la rentrée 2002 et la rentrée 2003, le nombre d'étudiants a augmenté de plus de 7 % dans les universités de Clermont-I, Nancy-I, Paris-X et Perpignan, tandis qu'il baissait de plus de 3 % au Havre (les effectifs universitaires progressant en moyenne de 2,4 %).

Sous ces réserves, le tableau ci-après retrace l'évolution du budget de l'enseignement supérieur en volume rapportée à celle des effectifs d'étudiants.

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

PLF	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Évolution du budget à structure et à prix ¹ constants (en %)	+ 3,2	+ 5,5	+ 3,2	+ 2,3	+ 5,2	+ 1,6	+ 0,9	-0,1	- 0,5	+ 1,0	+ 1,4
Evolution des effectifs dépendant du budget à la rentrée précédente	+ 3,3	+ 2,4	- 1,0	- 1,7	- 1,3	- 0,3	+ 0,4	- 1,2	+ 1,6	+ 2,2	+ 1,0
Évolution du ratio budget à prix constants / effectifs d'étudiants (en %)	- 0,1	+ 3,1	+ 4,2	+ 4,1	+ 6,6	+ 1,9	+ 0,5	- 1,3	- 2,1	- 1,2	+ 0,4

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

Ce 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 ;**

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

- enfin, la **période 2000-2005** se caractérise, malgré l'inflexion observée en 2004 et 2005, par le ralentissement du budget de l'enseignement supérieur à structure et prix constants (+ 0,7 % par an en moyenne), cependant que les effectifs étudiants dépendants du budget de l'enseignement supérieur repartent à la hausse (+ 0,6 % 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 (+ 0,1 % par an).**

D. LA FORTE PROGRESSION DU NOMBRE D'ÉTUDIANTS ÉTRANGERS

La note d'information du ministère n° 03-55 d'octobre 2003 indiquait que le rebond du nombre d'étudiants résultait de « *l'amélioration de l'offre de formation, avec notamment l'augmentation des places aux concours de santé* », d'une « *conjoncture économique difficile [, qui] incite plus à poursuivre des études qu'à entrer dans la vie active* », mais « **le principal moteur de cette croissance [est] le meilleur accueil des étrangers dans le supérieur, où ils sont chaque année plus nombreux depuis 1998** ».

En fait, l'augmentation du nombre d'étudiants dans les universités entre les rentrées 1998 et 2003 (soit + 42.000) résulte entièrement de l'augmentation du nombre d'étudiants étrangers (soit + 76.000) et masque de ce fait la poursuite de la baisse des effectifs d'étudiants français (soit - 32.000).

Le nombre des étudiants étrangers s'est en effet accru de 64 % en cinq ans (cf. le tableau ci-après) : 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), le nombre des étudiants étrangers a ainsi atteint **194.200 lors de l'année universitaire 2003-2004** (soit 13,6 % des étudiants).

Les étudiants étrangers à l'université : évolution 1985-2003

Année	1985-1986	1990-1991	1995-1996	1998-1999	1999-2000	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004
Effectifs (en milliers)	128	132	126	118	126	137	155	175	194
Variation annuelle (en %)		+ 4,0	- 3,5	0,0	+ 6,1	+ 9,4	+ 12,5	+ 13,0	+11,1
Proportion (en %)	13,5	11,4	8,7	8,5	9,0	9,8	11,3	12,6	13,6

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

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

M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche avait 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'Allemagne¹ 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 étrangers², 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 était donc dès 2001 quantitativement bien positionnée en matière d'accueil des étudiants étrangers, et ce positionnement s'est renforcé depuis lors.

Ce constat peut d'ailleurs sembler paradoxal au regard des conditions matérielles d'accueil consenties aux étudiants étrangers en France, dont la médiocrité a notamment été décrite par l'Observatoire de la vie étudiante (OVE) dans son rapport de mars 2003, relatif aux étudiants étrangers en France. (cf. l'encadré ci-après).

¹ Cf. *Regards sur l'Education, 2003, page 303.*

² Ce taux est différent de celui cité précédemment, qui ne concernait que les universités et non pas l'ensemble de l'enseignement supérieur.

Extrait du rapport « Les étudiants étrangers en France : l'état des savoirs » de l'Observatoire national de la vie étudiante (OVE), publié en mars 2003

- les étudiants étrangers se heurtent 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 ».

M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche avait d'ailleurs estimé lors de son audition précitée : « nous n'avons pas véritablement de politique d'accueil ». On peut ainsi se féliciter des mesures prises depuis lors.

En effet, **afin notamment d'améliorer les conditions d'accueil**, un Conseil national pour le développement de la mobilité internationale des étudiants a été mis en place en octobre 2003 sous la tutelle du ministère des affaires étrangères et de l'éducation nationale. Les premières propositions du conseil ont été les suivantes : l'extension à l'étranger des structures de type CELA (centre de langue) afin de préparer les étudiants étrangers au départ et à l'acquisition du bagage linguistique minimal de survie en français, la participation des associations étudiantes à l'accueil des étudiants étrangers, l'amélioration des dispositions relatives aux programmes de bourses, le renforcement des dispositions relatives au logement des étudiants en mobilité,

la mise en œuvre rapide d'une application informatique intégrée comportant un portail d'information et un dispositif de candidature en ligne pour les étudiants étrangers.

Ces propositions font actuellement, selon le ministère l'objet d'un calendrier de mise en œuvre et des modalités pratiques de réalisation, au sein d'un groupe de travail interministériel.

Parallèlement, plusieurs mesures ont été prises pour améliorer dès cette année les conditions d'accueil :

- un effort linguistique important a été réalisé au cours de l'année par le biais de structures particulières intégrant les possibilités qui existent à l'université, notamment les filières de licence et de maîtrise « Français langue étrangère »,

- la mise en place d'un guichet unique, qui permet de prendre en charge, en amont de leur arrivée, les étudiants étrangers de manière personnalisée et en fonction de leur formation et des besoins exprimés. Toutes les formalités administratives obligatoires sont ainsi accomplies par les services de l'université, sous forme de convention avec la préfecture et le CROUS (cartes de séjour, logement en cité universitaire...),

- l'instauration d'un accompagnement ciblé, par des étudiants français en fin de cursus, ce qui permet aux étrangers de surmonter les premières difficultés dues à l'immersion dans un milieu nouveau, aux pratiques souvent éloignées de leur propre culture,

- la mobilisation de l'ensemble des ressources disponibles par les établissements d'enseignement afin d'améliorer les conditions de logement : pour surmonter les difficultés d'hébergement auxquelles (prises de contact avec les CROUS, les collectivités territoriales, les offices d'HLM, les particuliers).

Cela étant, le paradoxe entre l'attractivité quantitative de notre enseignement supérieur, d'une part, l'absence de politique d'accueil, d'autre part, connaît en fait **deux explications**.

Tout d'abord, comme l'atteste le tableau reproduit ci-après, l'augmentation du nombre total d'étudiants étrangers accueillis en France **ne s'est guère accompagnée d'une réorientation des pays d'origine** au profit des pays industrialisés et des pays émergents, à l'exception notable de la Chine : les étudiants africains constituent une part croissante et plus de la moitié des étudiants étrangers accueillis.

**Origine géographique détaillée des étudiants étrangers à l'université
en 2003-2004 et en 1998-1999 en France**

France métropolitaine + DOM	Total 1998-1999	% par nationalité	Total 2003-2004	% par nationalité
Europe	37 342	30,6	47 081	24,2
- Union européenne	26 769	21,9	27 533	14,2
dont :				
Allemagne	5 174	4,2	6 198	3,2
Italie	3 661	3,0	4 265	2,2
Espagne	3 423	2,8	3 568	1,8
Grande-Bretagne	3 207	2,6	2 503	1,3
Belgique	1 834	1,5	2 375	1,2
Grèce	2 663	2,2	2 130	1,1
Portugal	2 542	2,1	2 126	1,1
Luxembourg	1 163	1,0	1 736	0,9
- hors Union européenne	10 573	8,7	19 548	10,1
dont :				
Roumanie	1 972	1,6	4 240	2,2
Pologne	1 708	1,4	3 018	1,6
Bulgarie	1 366	1,1	2 785	1,4
Russie	1 269	1,0	2 399	1,2
Asie	16 256	13,3	33 485	17,2
dont :				
Chine	1 392	1,1	11 499	5,9
Liban	2 457	2,0	4 259	2,2
Viet Nam	1 149	0,9	2 746	1,4
Turquie	1 720	1,4	2 149	1,1
Syrie	1 235	1,0	1 987	1,1
Corée du Sud	1 511	1,2	1 906	1,0
Japon	1 459	1,2	1 711	0,9
Afrique	59 319	48,6	100 408	51,7
dont :				
Maroc	16 030	13,1	28 152	14,5
Algérie	13 427	11,0	21 170	10,9
Tunisie	5 078	4,2	8 767	4,5
Sénégal	3 548	2,9	7 923	4,1
Cameroun	3 254	2,7	4 468	2,3
Côte d'Ivoire	2 023	1,7	3 683	1,9
Madagascar	2 212	1,8	3 301	1,7
Congo	2 188	1,8	2 839	1,5
Gabon	1 614	1,7	2 634	1,4
Bénin	nd		2 028	1,0
Maurice	1 069	0,9	1 975	1,0
Amériques	8 870	7,3	12 823	6,6
dont :				
États-Unis d'Amérique (USA)	2 405	2,0	2 562	1,3
Colombie			1 685	0,9
Brésil	1 261	1,0	1 666	0,9
Océanie	129	0,1	252	0,1
Apatrides ou non déclarés	210	0,2	145	0,1
Toutes nationalités	122 126	100,0	194 194	100,0
Proportion d'étrangers	8,6		13,6	

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

L'origine des étudiants accueillis en France diffère ainsi sensiblement de celle des étudiants accueillis aux Etats-Unis ou au Royaume-Uni, comme le montre le tableau ci-après

Origine géographique des étudiants accueillis en France, au Royaume-Uni 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).

Et 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* ».

L'IGAENR concluait de même dans un rapport de décembre 2003 relatif à une université d'une grande ville du Sud-Ouest :

« L'accueil des étudiants étrangers, très largement dominé par une seule zone géographique, faiblement tourné vers les principaux partenaires scientifiques et universitaires que sont les principaux pays de l'Union européenne et les pays de l'OCDE, est un phénomène plus subi que vraiment contrôlé, voulu et construit en fonction des intérêts pédagogiques et stratégiques de l'université... »

De l'aveu de plusieurs responsables de l'université elle-même et du CROUS, partenaire majeur en la matière, il apparaît que cette absence de discrimination dans l'accueil des étudiants étrangers à même été aggravée par des stratégies discutables, visant à maintenir, par l'apport des étudiants étrangers, des formations qui n'attiraient plus suffisamment les étudiants français. Des attestations d'inscription ont ainsi pu être données sans réelle vérification de la cohérence académique du projet de l'étudiant étranger. Or ces attestations constituent le seul verrou à un afflux incontrôlé qui n'est ni dans l'intérêt de l'université, ni de l'étudiant. Enfin, des inscriptions ont même été enregistrées sur la base de simples visas de tourisme.

Assurance a été donnée que ces pratiques avaient cessé. Il reste qu'en 2001 un afflux massif d'étudiants marocains a posé de graves problèmes d'ordre public et de graves problèmes de logement. La plupart étaient sans ressources et un grand nombre ne parlaient même pas français, preuve que les contrôles minimaux auxquels les autorités, notamment universitaires, sont tenues n'ont délibérément pas été exercés.

*Or ce type de dérives entraîne des **problèmes graves** :*

- sur le plan pédagogique tout d'abord, parce qu'un étudiant qui n'est pas au niveau est confronté à l'échec et donc à la frustration, souvent vécue comme une humiliation porteuse de rancoeurs à l'égard non pas tant de l'université que du pays dans son ensemble ;

- sur le plan social ensuite : ... les problèmes de logement et la difficulté même à se nourrir entraînent des problèmes sanitaires... En matière de logement, on aboutit même à la création de véritables ghettos ;

- sur le plan de la sécurité intérieure enfin, parce qu'il existe des organisations religieuses intégristes qui ont mis en place des systèmes de coopératives et d'entraide ».

A l'aune de ces constats, votre commission des finances se demandait l'année dernière **dans quelle mesure l'afflux d'étudiants étrangers s'inscrivait bien dans une logique de rayonnement de notre enseignement supérieur et si ses incidences budgétaires étaient convenablement appréciées.**

En outre, on peut se demander dans quelle mesure cet afflux n'aggrave pas les problèmes de logement étudiant. En effet, **la part des chambres gérées par les CROUS qui sont occupées par des étudiants étrangers a doublé entre 1999 et 2003** ce qui, dans un contexte de stabilité de l'offre globale, réduit évidemment les chances des étudiants français d'origine sociale modeste d'obtenir une place en résidence universitaire.

Interrogé à cet égard par votre commission des finances, le ministère se contente pour l'heure d'une **réponse lénifiante** : *« la présence d'étudiants étrangers en France n'est à l'origine d'aucun déséquilibre particulier, mais constitue, au contraire, un facteur de développement et de rayonnement pour le système français d'enseignement supérieur. Si quelques problématiques récurrentes sont pointées par le rapport de la commission des finances du Sénat, à l'image de la question du logement, elles dépassent largement la seule question de la présence d'étudiants étrangers et correspondent plutôt à un besoin structurel d'ajustement (équipements universitaires et péri-universitaires) nécessaire à l'adaptation du modèle français d'enseignement supérieur ».*

Votre rapporteur spécial souhaite ainsi que la politique du ministère se réoriente plus efficacement vers l'objectif du plan d'attractivité de la France présenté en juin 2003 consistant faire de la France le premier pays d'accueil en Europe pour les seuls étudiants étrangers préparant un master ou un doctorat dans les disciplines scientifiques, techniques ou managériales.

II. ANALYSE DES CRÉDITS PAR NATURE

Le tableau ci-après retrace l'évolution des crédits de l'enseignement supérieur par titre :

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	LFI 2004	PLF 2005
Titre III (Moyens des services) <i>dont</i> <i>Expérimentations LOLF</i>	5,385	5,601	5,770	6,373	6,665	6,815 ¹	6,948	7,098 0,603
<i>Évolution</i>	+5,3 %	+4,0 %	+6,0 %	+10,4 % ²	+4,6 %	+2,3 %	+2,0 %	+ 2,16 %
Titre IV (Interventions)	1,226	1,329	1,405	1,336	1,347	1,343	1,366	1,388
<i>Evolution</i>	+0,4 %	+8,4 %	+5,7 %	-4,9 % ³	+0,8 %	-0,4 % ⁴	+1,6 %	+ 1,6 %
Total dépenses ordinaires (DO)	6,611	6,930	7,175	7,708	8,013	8,157	8,313	8,486
<i>Évolution</i>	+4,4 %	+4,8 %	+3,5 %	+7,4 %	+4,0 %	+1,8 %	+1,9 %	+ 2,08 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,776	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670	0,773	0,876
<i>Evolution</i>	-6,9 %	+11,3%	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %	+15,3 %	+ 13,3 %
Total (DO + CP)	7,387	7,793	7,999	8,545	8,736	8,827	9,086	9,362
<i>Evolution</i>	+3,1 %	+5,5 %	+2,6 %	+6,8 %	+2,2 %	+1,05%	+2,9 %	+ 3,04%

A titre liminaire, il convient toutefois de rappeler que, du fait des transferts entre titres induits par la mise en place de plusieurs expérimentations dans le cadre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), l'appréciation des évolutions des dépenses par titre est malaisée.

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

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

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

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

En effet, l'expérimentation de la LOLF se traduit dans le projet de budget pour 2005 par :

- **le transfert de 36,1 millions d'euros de crédits du titre VI vers le titre III** dans le cadre de l'expérimentation des deux programmes « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et « *Vie étudiante* ». Ainsi, 23,5 millions d'euros sont transférés du titre VI vers le chapitre globalisé 39-10 relatif à l'expérimentation de la LOLF dans quatre établissements d'enseignement supérieur (dont 13,6 millions d'euros à partir du chapitre 66-71 « *Subventions d'équipement à la recherche universitaire* » et 9,9 millions d'euros à partir du chapitre 66-72 « *Maintenance des bâtiments. Enseignement supérieur et recherche* »). En outre, 12,6 millions d'euros de crédits destinés à la réhabilitation des logements étudiants sont transférés du chapitre 66-72 du titre VI vers le chapitre globalisé 39-11 relatif à l'expérimentation de la LOLF dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires ;

- **le transfert de 4,6 millions d'euros de crédits** correspondant aux crédits du fonds de solidarité universitaire **du titre IV vers le titre de III**, plus précisément vers le chapitre globalisé 39-11 relatif à l'expérimentation de la LOLF dans le réseau des œuvres universitaires et scolaires.

A. LES DÉPENSES ORDINAIRES

Les dépenses ordinaires s'élèvent à **8,486 milliards d'euros** dans le projet de budget pour 2005.

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 2005 à **7,098 milliards d'euros**, en progression de 2,16 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Cette hausse s'explique toutefois pour partie par les transferts précités liés aux expérimentations dans le cadre de la LOLF. **A structure constante, la progression des moyens des services s'établit ainsi à 1,6 %.**

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

- les **rémunérations**, pensions et cotisations sociales des personnels, à hauteur de 5,233 milliards d'euros dans le projet de budget 2005 ;

- les **subventions de fonctionnement** aux établissements supérieur et de recherche, à hauteur de 1,244 milliard d'euros en 2005 ;

- enfin, les **expérimentations** des programmes « *Formations supérieures et recherche universitaire* » et « *Vie étudiante* » dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, pour un montant total de **0,603 milliard d'euros** dans le projet de budget pour 2005.

2. Les crédits d'intervention publique (titre IV)

Avec **1,388 milliard d'euros** demandés dans le projet de budget pour 2005, les crédits d'intervention publique représenteraient **14,8 %** des crédits du département ministériel.

Composés pour l'essentiel des **bourses** et secours d'études accordés aux étudiants, ces crédits s'inscrivent en hausse de 1,6 % dans le projet de budget 2005.

Il convient toutefois de prendre en compte le changement de périmètre du titre, résultant du transfert des crédits du fonds de solidarité universitaire (soit 4,6 millions d'euros) du titre IV vers le titre III au titre des expérimentations de mise en oeuvre de la LOLF.

A structure constante, les crédits demandés pour le titre IV **progresseraient ainsi de 2,0 % en 2005**, après + 1,6 % en 2004, + 0,3 % en 2003 et + 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 2005 s'élèvent à **876 millions d'euros de crédits de paiement**, auxquels il convient d'ajouter, pour avoir une vision d'ensemble des crédits destinés à l'investissement, **36,1 millions d'euros** transférés du titre VI au titre III dans le cadre des expérimentations de la LOLF.

A périmètre constant, les dépenses de capital s'inscriraient ainsi **en hausse de 18 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004, après une hausse de 15,3 % en 2004, mais des baisses de 7,4 % en 2003 et de 13,7 % en 2002.

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-après).

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 universitaire. Il indiquait en effet : *« 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 ».*

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 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) ;*

- *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 l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

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

En premier lieu, 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'Education 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 ;

- la scission logique de la chaîne comptable de traitement des opérations d'investissement entre les « bureaux ministériels » et les « utilisateurs finaux » du fait de la déconcentration des CPER : les opérations immobilières sont individualisées au niveau du préfet de région, le ministère ayant pour rôle d'effectuer des délégations d'autorisation de programme globales à partir d'une programmation indicative élaborée par les services déconcentrés ;

- la mise en place d'une application informatique de suivi des opérations immobilières inscrites dans les CPER, dénommée BABEL : conçue comme une base de données de partagée entre l'administration centrale et les rectorats, elle apparaît comme la première étape d'un système d'information sur le patrimoine immobilier. L'administration centrale vient d'achever la mise à jour de l'application pour les données concernant les libellés des 1.289 opérations avec leurs caractéristiques principales, les financements prévus ainsi que les financements délégués au titre des programmations financières 2000, 2001, 2002 et 2003. Les services techniques des rectorats, associés à l'évolution de ce produit, doivent s'engager à leur tour dans la mise à jour de la base pour la partie qui les concerne, à savoir les éléments d'information contenus dans les programmes techniques de construction de chaque opération ainsi que les crédits affectés. Une connaissance plus qualitative de l'exécution des opérations et mieux adaptée au suivi d'une procédure aujourd'hui fortement déconcentrée nécessitera une adaptation technique du produit, qui devrait être mise en chantier fin 2004 ;

- *l'actualisation par la direction de l'enseignement supérieur du Référentiel des Constructions Universitaires (RCU), dont les divergences d'interprétation entre les contrôleurs financiers et les ordonnateurs secondaires provoquent actuellement des retards dans les dossiers d'investissement. En effet, de nombreux contrôleurs financiers utilisent le Référentiel des Constructions Universitaires (RCU) 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 RCU, qui avec l'accord du ministère du budget a perdu depuis 1997 son caractère normatif, doit être utilisé comme un outil simple d'aide à la décision des maîtres d'ouvrage.*

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

En second lieu, le ministère a procédé à **l'ajustement des crédits disponibles aux crédits réellement consommés** :

- d'une part **en réduisant fortement** en 2002, en 2003 et en 2004, **les crédits demandés en lois de finances initiale pour les chapitres sous-consommés**, c'est à dire 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. Les crédits inscrits en loi de finances initiale pour le chapitre 56-10 se sont ainsi repliés de 92,3 millions d'euros en 2001 à 28,9 millions d'euros en 2004 ;

- 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 et de 12,98 millions d'euros sur le chapitre 66-73.

Ces ajustements **répondaient** d'ailleurs aux **observations de la Cour des comptes**, qui préconisait, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, « *d'une part, quand est constatée une surestimation significative des crédits sur un chapitre, de procéder à leur annulation et de ramener la dotation de LFI à un niveau correspondant à la dépense anticipé ; d'autre part, d'établir la dotation proposée au vote du Parlement en prenant mieux en considération les prévisions de report* ».

On peut toutefois se demander si ces ajustements ont été suffisants. En effet, la cour des comptes observait dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003 : « *sur le chapitre 56-10 « investissements exécutés par l'Etat » du budget de l'enseignement supérieur, qui enregistre des reports (163 millions d'euros) cinq fois supérieur à la dotation de la LFI, 25 millions d'euros ont été annulés au mois de mars, et, 3,4 millions d'euros ont été mis en réserve, soit au total 91% de la dotation initiale rendue indisponible ; 56,7 millions d'euros de reports ont été mis en réserve puis purement et simplement reportés sur l'exercice 2004 sans avoir été dégelés, **témoignant que le niveau des crédits présentés au vote du Parlement ne correspondait nullement aux besoins*** ».

Evolution des crédits demandés en lois de finances initiales

(en millions d'euros)

	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004
Titre V (chapitre 56-10)	70,1	92,3	73,7	30,9	28,9
Titre VI (dont chapitre 66-73)	754,4 185,9	745,4 180,0	649,7 96,8	639,0 82,6	743,8 109,7
Total	824,5	837,8	723,4	669,9	772,7

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

Ces actions ont porté leurs premiers fruits en 2002 et en 2003 :

- tout d'abord, la **consommation** effective des crédits de paiement du titre V a fortement progressé en 2002 et en 2003, 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	2003
Titre V (chapitre 56-10)	122,2	97,8	100,4	78,9	123,8	147,2
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	651,0 132,9
Total	775,9	790,8	831,7	801,3	784,9	798,2

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

- ensuite, **les taux de consommation** (paiements/crédits disponibles) se sont redressés en 2002 et surtout en 2003, de sorte que le budget exécuté s'est rapproché du budget voté, ce qui traduit un **effort de sincérité** budgétaire ;

Evolution du taux de consommation des crédits de paiement

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Titre V (chapitre 56-10)	56,74 %	39,89 %	42,77 %	31,16 %	43,16 %	67,90 %
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 %	87,33 % 91,31 %
Total	86,55 %	78,04 %	76,70 %	69,56 %	73,26 %	82,95 %

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

- enfin, les **reports** de crédits de paiement d'une année sur l'autre se sont réduits.

Evolution du montant des reports de crédits de paiement

(en millions d'euros)

	de 1999 sur 2000	de 2000 sur 2001	de 2001 sur 2002	de 2002 sur 2003	de 2003 sur 2004
Titre V (chapitre 56-10)	147,4	134,4	174,4	163,1	69,6
Titre VI (dont chapitre 66-73)	75,2 66,0	118,3 108,8	171,8 137,9	123,2 75,9	94,4 12,6
Total	222,6	252,6	346,2	286,4	164,0

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

Cependant la « dette » des chapitres d'investissement, qui a plus que doublé entre 2002 et 2004, continuerait d'augmenter en 2005, pour s'établir à 670,5 millions d'euros. Cette progression résulterait principalement du retard pris dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions (cf. *infra*).

Evolution du besoin de couverture en crédits de paiement (CP) sur les chapitres d'investissement

(en millions d'euros)

CP à couvrir	A partir de 2002	A partir de 2003	A partir de 2004	A partir de 2005
Titre V <i>(chapitre 56-10)</i>	268,4	431,7	593,2	670,5
Titre VI <i>(dont chapitre 66-73)</i>	512,0	871,6	964,8	1.004,2
	277,4	423,1	549,8	604,4
Total	780,4	1.303,3	1.558	1.674,7

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

L'avancement des projets d'investissement demeure en effet 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

En outre, **la consommation des crédits en 2003 a été contrainte par les modalités de la régulation budgétaire**, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003¹ :

« A l'enseignement supérieur, les modalités de la régulation sur les chapitres de dépenses en capital ont accru les difficultés de gestion soulignées par la Cour dans son rapport d'avril 2003 sur la gestion du système éducatif ».

Le ministère lui-même reconnaît dans ses réponses aux questions de votre commission des finances, qu'en ce qui concerne la procédure relative aux ouvertures d'autorisation de programme, il n'a pas été possible en 2004 de tenir le calendrier *« compte tenu des contraintes d'exécution du budget »*.

Rappel du calendrier normal de mise en place des crédits d'investissement

Jun de l'année n-1 : envoi de la circulaire aux préfets et aux recteurs décrivant les conditions et les modalités de la préparation de la programmation des constructions universitaires.

Juillet à octobre de l'année n-1: réunions des présidents d'université organisées par les recteurs pour définir les projets à inscrire en programmation, arbitrages des préfets puis validation de la proposition de programmation en conférence administrative régionale.

Octobre à décembre de l'année n-1 : transmission des propositions de programmation des préfets à la direction de l'enseignement supérieur, puis, instruction des demandes.

Décembre de l'année n-1: arbitrage du cabinet du ministre sur la programmation des constructions universitaires et notification des enveloppes de crédits aux préfets.

Janvier de l'année n : avis des Conférences Administratives Régionales (CAR) sur la programmation définitive après prise en compte des notifications d'enveloppes de crédits.

Premier trimestre de l'année n : mise en place des Délégations d'autorisations de Programme Globalisées (DAPG) aux préfets.

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

¹ P.49.

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* » comme du nouveau chapitre globalisé 39-10, enfin les emplois 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.

Sous ces réserves, l'évolution de ces emplois et supports budgétaires est retracée dans le tableau ci-après¹.

Ce tableau montre que le présent projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2005 prévoit **d'augmenter le nombre total de supports budgétaires de 1.897**, pour le porter à **156.862 en 2005** (soit une hausse de 1,22 %, contre + 2,3 % par an en moyenne entre 1994 et 2004).

¹ 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, 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**

	1995	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Emplois de non enseignants (chapitre 31-05)	46.547	49.553	52.340	53.307	54.173	54.539	54.534	54.680
Emplois d'enseignants (chapitre 31-11)	67.956	75.817	75.107	75.391	76.123	76.600	76.595	77.447
Emplois de non titulaires (chapitre 31-96)	5.207	1.407	11.245	11.539	14.645	15.654	15.654	15.804
Emplois sur le chapitre 36-11	2.672	2.652	2.767	2.803	4.296	5.042	5.296	6.046
Emplois sur le chapitre 36-14	2.600	2.694	2.754	2.774	2.824	2.859	2.886	2.885
Total	124.982	132.123	144.213	145.814	152.061	154.694	154.965	156.862
Evolution du stock	1.737	2.639	5.441	1.601	6.247	2.633	271	1.897
Evolution en %	1,41 %	2,04 %	3,92 %	1,11 %	4,28 %	1,73 %	0,18 %	1,22 %

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

Outre le solde des mesures de transfert (soit – 2 emplois) cette augmentation, qui concerne essentiellement les personnels enseignants, résulterait des mesures suivantes :

- la **création de 700 emplois d'enseignants chercheurs** à compter du 1^{er} janvier 2005 ;

- la **création de 150 emplois d'ingénieurs d'études** à partir du 1^{er} janvier 2005 ;

- la création au 1^{er} janvier 2005 de **150 autorisations de recrutement d'attaché temporaire d'enseignement et de recherche (ATER)** ;

- la création de **150 emplois de maîtres de conférence** à la rentrée 2005 ;

- enfin, la création de 750 emplois de personnels non enseignants pour permettre la titularisation de non titulaires dans le cadre du plan de résorption de l'emploi précaire.

Ces chiffres ne donnent toutefois qu'un reflet flou de l'évolution des effectifs en personnels de l'enseignement supérieur. En effet, **tous ces emplois ne sont pas consommés** ou ne sont pas consommés conformément à leur nomenclature budgétaire.

Dans son rapport relatif à l'exécution des lois de finances pour 2000, la **Cour des Comptes** soulignait ainsi 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 ».

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

Or votre commission des finances soulignait l'an passé que **cette situation perdurait et tendait même à s'aggraver**. Ainsi, 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 commission des finances, et invité à exposer les avancées et les enseignements de la procédure, le ministère de l'éducation nationale formule pour la seconde année consécutive une réponse quasi-identique à celle de l'année passé, sans même modifier l'intitulé du ministère (qui n'est plus le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche) :

« 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.

Et votre rapporteur spécial **regrette que le ministère n'ait pas transmis cette année**, en réponse aux questions de votre commission des finances, les informations relatives à l'évolution des différents taux de consommation des emplois.

Il convient en outre de souligner que le ministère s'était engagé l'an passé, en réponse aux questions de votre commission des finances, 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.

Or, **il ne semble pas que cet engagement ait été tenu**, puisque le ministère observe cette année, en réponse aux questions de votre commission des finances, que « *des emplois d'enseignants-chercheurs et assimilés sont notamment utilisés pour assurer le paiement de cours complémentaires* » et qu'il « *semble opportun de faire évoluer cette pratique, conforme aux règles actuelles en la matière, pour permettre le recrutement d'enseignants supplémentaires* ».

Cette évolution est pourtant d'autant plus nécessaire que plusieurs rapports des inspections générales ont souligné **le caractère déficient de la gestion des heures complémentaires** et ses dérives financières.

Ainsi l'IGAENR observait dans son rapport de juillet 2003 sur l'université d'Evry que les heures complémentaires pouvaient être source de difficultés, et notamment peser sur l'équilibre financier des universités, dès lors que leur charge financière était mal évaluée : *« au début de l'année 2003, la mission d'inspection avait noté que le montant des heures complémentaires qui restaient à payer fin 2002, au titre de l'année 2001-2002, s'élevait à une somme estimée par l'université à environ 880.000 euros, dont plus de la moitié devant grever le budget 2003, sans pour autant qu'une somme spécifique soit actuellement prévue, sauf par prélèvement sur les crédits destinés à couvrir la charge des heures effectuée en 2002-2003. A la date de rédaction du présent rapport, il n'est toujours pas possible à l'université de connaître précisément le montant de cette charge ».*

De même l'IGAENR observait, dans son rapport de décembre 2003 sur l'université de Bordeaux 1, que *« le système ne prévoit pas d'enveloppe prévisionnelle annuelle par UFR. Les propositions émanant des UFR peuvent donc dépasser largement le budget alloué globalement si elles ne sont pas refusées par la vice-présidence du CEVU ».* Ces dépassements entraînent nécessairement des difficultés lors du paiement.

Enfin, après avoir constaté que les dépenses d'heures complémentaires *« sont supérieures aux dotations théoriques SANREMO et insuffisamment maîtrisées »*, le rapport conjoint du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), de l'IGAENR et de l'Inspection générale des finances concluait à cet égard :

« La croissance des heures complémentaires résulte principalement du développement des filières de formation, sans considération du potentiel enseignant réellement disponible, de l'amputation de ce potentiel par des décharges de services illégales ou par des attributions illégitimes de primes. L'absence de contrôle de l'administration centrale sur la conformité des formations aux maquettes habilitées, du rectorat sur la légalité de l'attribution des décharges et de l'université sur l'effectivité du service des enseignants rend inopérants les rares verrous institués par les textes ou le conseil d'administration de l'université. A Orléans les heures complémentaires représentent 47 % de la charge de formation de l'UFR de droit, économie et gestion en 2001-2002 ».

On peut toutefois relever une première évolution favorable, puisque le ministère a demandé aux établissements d'adapter leur nomenclature comptable afin d'identifier les dépenses liées aux heures complémentaires, ce qui permet la réalisation du tableau ci-après.

Cours complémentaires réalisés sur emplois vacants du chapitre 31-11

	2000-2001		2001-2002		2002-2003		2003-2004	
	heures	E.T.P	heures	E.T.P	heures	E.T.P	heures	E.T.P
Professeurs des universités	33.875	176	37.549	196	33.844	176	34.560	180
Maîtres de conférence	53.190	277	66.559	347	67.955	354	73.265	382
Assistants	6.138	32	11.253	59	11.741	61	9.024	47
Enseignants du second degré	112.888	294	59.466	155	81.350	212	74.277	193
Total	206.091	779	174.828	756	194.890	803	191.126	802

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

Compte tenu des observations précédentes, votre commission des finances souhaite toutefois que le ministère fasse enfin réellement de l'amélioration de la gestion des heures complémentaires une priorité de son action.

2. Les prévisions de départs en retraite des personnels

Le ministère prévoit une forte accélération des départs en retraite dans les prochaines années, le nombre de départs passant, en ce qui concerne les professeurs d'université et les maîtres de conférence, de 1.558 départs en 2005 à 1.991 en 2009, avant de diminuer progressivement sans toutefois retrouver le niveau de 2005 (1.980 départs prévus en 2011, puis 1.777 en 2014).

Entre 2005 et 2014, 35,7 % des professeurs d'université et des maîtres de conférence devraient ainsi partir en retraite, certaines spécialités étant d'ailleurs plus affectées que d'autres (cf. le tableau ci-après).

Prévisions de départs en retraite des enseignants chercheurs de 2005 à 2014

(ensemble des professeurs d'université et des maîtres de conférence)

	Effectifs de référence (2003)	Total de départs entre 2005 et 2014	%
DROIT	6.732	1.992	29,6
LETTRES	13.888	5.581	40,2
SCIENCES	23.936	8.000	33,4
PHARMACIE	1.801	750	41,6
MEDECINE	5.356	2.130	39,8
ODONTOLOGIE	525	174	33,1
TOTAL	52.238	18.627	35,7

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

En ce qui concerne les enseignants chercheurs, on peut toutefois observer que le départ à la retraite peut être repoussé, en application de la réglementation applicable aux enseignants chercheurs surnuméraires. La loi n° 86-1304 du 23 décembre 1986 relative à la limite d'âge et aux modalités de recrutement de certains fonctionnaires civils de l'Etat précise en effet que « *Les professeurs de l'enseignement supérieur lorsqu'ils atteignent la limite d'âge résultant de la loi n° 84-834 du 13 septembre 1984 [...] peuvent demander à être maintenus en activité, en surnombre, jusqu'à la fin de l'année universitaire au cours de laquelle ils atteignent la limite d'âge qui était en vigueur avant l'intervention de ladite loi* ».

L'application de cette législation entraîne un surcoût, que l'accélération des départs à la retraite est susceptible d'accroître, et qui a été estimé par le ministère à 50,2 millions d'euros pour 2004 (sans prise en compte de l'économie afférente en matière de pensions, et en calculant ce coût sur la base des effectifs de professeurs d'universités de classe exceptionnelle, de 2ème classe et de 1ère classe).

Coût budgétaire du maintien en surnombre d'enseignants chercheurs

(en millions d'euros)

Année	Effectifs	Coût budgétaire (1)
2004	771	50,2
2003	669	44,4
2002	715	47,4
2001	641	41,0

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

De même, 36,4 % des personnels IATOSS, de bibliothèques et des musées atteindront également l'âge de la retraite entre 2004 et 2012, le nombre prévisible de départ à la retraite devant ainsi augmenter selon le ministère de 1.761 en 2004 à 2.309 en 2009, avant de baisser à 2.152 en 2012.

**Projection des départs en retraite des personnels IATOSS
et de bibliothèques et des musées**

	Effectifs de référence (2003)	Total de départs entre 2004 et 2012	%
ATOSS	17.331	6.690	38,6
ITARF	30.223	10.711	35,4
BIB	4.386	1.507	34,4
TOTAL	51.940	18.908	36,4

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

En réponse aux questions de votre commission des finances, le **ministère a indiqué à cet égard que « le gouvernement entend remplacer globalement les départs à la retraite, mais tout en adaptant les recrutements aux besoins du système éducatifs et notamment à la démographie des élèves »**, c'est-à-dire en prenant en compte les besoins d'encadrement des futurs étudiants.

3. L'évolution des taux d'encadrement

Sous les réserves récurrentes de votre commission des finances 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.

Evolution des taux d'encadrement dans l'enseignement supérieur ¹

	1989 1990	1995 1996	1999 2000	2000 2001	2001 2002	2002 2003	2003 2004	2004 2005 (1)	2005 2006 (1)
Universités	1 028 501	1 358 323	1 273 206	1 276 892	1 254 255	1 274 548	1 311 033	1 325 900	1342 600
I.U.T.	69 927	103 092	117 407	119 246	118 060	115 465	113 722	113 400	113 700
Filières univ. d'ingénieurs	16 358	24 186	29 378	30 795	31 699	34 920	35 365	35 365	36 600
Autres formations d'ingénieurs	15 040	19 650	20 962	21 742	22 697	20 985	21 945	21 945	22 100
I.U.F.M.		86 068	82 184	80 373	84 009	89 062	85 808	85 808	85 808
Total étudiants	1 129	1 591	1 523	1 529	1 510	1 534	1 567	1 583	1 600
	826	319	137	048	720	980	873	208	808
accroissement	77 713	37 189	-3 149	5 911	-18 328	24 620	32 893	15 335	17 600
% accroissement	7,4%	2,4%	-0,2%	0,4%	-1,2%	1,6 %	2,1 %	1,0 %	1,1 %
Enseignants chercheurs+ + associés (y-c. à temps partiel) + ATER+ enseignants contractuels	43 340	51 260	55 230	58 656	59 688	60 836	61 621	61 899	-
Ens. Du second degré	5 583	12 193	15 135	14 964	14 853	14 901	14 983	15 015	-
Assistants	1 324	1 549	5 326	1 573	1 592	1 350	948	638	-
Personnels contractuels	3 987	5 207	2 912	4 585	4 118	4 157	4 169	4 169	-
Total enseignants (2)	54 234	70 209	78 603	79 778	80 251	81 244	81 721	81 721	82 723
Encadrement Etudiants/Enseignants	20,83	22,67	19,38	19,17	18,82	18,89	19,19	19,37	19,35
Nombre d'I.A.T.O.S. (3)	40 515	47 037	52 160	52 830	53 797	54 663	55 029	55 079	55 225
Encadrement Etudiants/IATOS	27,89	33,83	29,20	28,94	28,08	28,08	28,49	28,74	28,99

[1] : Prévisions pour 2004-2005 et 2005-2006.

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

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

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

¹ Comme de coutume, les effectifs d'étudiants retracés par le ministère dans ce tableau diffèrent de quelques milliers de ceux précisés en réponse à d'autres questions de votre commission des finances sans qu'aucune précision méthodologique ne permette d'expliquer ces écarts.

En revanche, les emplois budgétaires du département ministériel ont poursuivi leur progression **entre 1995 et 2001** (+ 14,3 %), alors que les effectifs étudiants pourraient s'être 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 *a priori* à 19,37 à la rentrée 2004 et à 19,35 à la rentrée 2005.

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	18,1¹
Italie	22,4

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*

¹ Les chiffres retenus par l'OCDE diffèrent légèrement des chiffres nationaux.

III. ANALYSE DES CREDITS PAR AGREGAT

Le budget de l'enseignement supérieur se compose depuis la loi de finances initiale pour 2001 de **deux agrégats** :

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

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

Il convient de rappeler que les **périmètres** respectifs de ces deux agrégats sont **modifiés** dans le projet de loi de finances pour 2005 par les mesures transfert internes que votre rapporteur spécial a exposés dans le cadre de sa présentation des crédits par nature, et qui résultent des expérimentations de mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) qui seront détaillées *infra*.

A. 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.

L'évolution des crédits de cet agrégat est retracée dans le tableau ci-après.

Récapitulatif des crédits pour l'agrégat « Enseignement supérieur »

(en milliards d'euros)

	LFI 1999	LFI 2000	LFI 2001	LFI 2002	LFI 2003	LFI 2004	PLF 2005
Titre III (Moyens des services)	5,338	5,502	6,107	6,396	6,533	6,663	6,787
Évolution	+2,1 %	+2,5 %	+3,1 %	+7,6%	+4,4 % ¹	+4,2 %	+1,8 %
Titre IV (Interventions) ²	0,038	0,039	0,036	0,037	0,039	0,044	0,049
Évolution	+12,8 %	+2,3 %	-7,4 %	+1,1 %	+5,6 %	+8,6 %	+11,3 %
Total Dépenses ordinaires	5,376	5,541	6,143	6,432	6,573	6,707	6,836
Évolution	+4,1 %	+3,1 %	+10,9 %	+4,7 %	+2,2 %	+2,0 %	+1,9 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	0,863	0,825	0,838	0,723	0,670	0,773	0,876
Évolution	+11,3 %	-4,5 %	+1,6 %	-13,7 %	-7,4 %	+15,2 %	+ 13,3 %
Total (DO + CP)	6,239	6,366	6,981	7,156	7,243	7,480	7,712
Évolution	+5,0 %	+2,0 %	+9,7 %	+2,5 %	+1,2 %	+3,3 %	+ 3,1 %

Votre rapporteur spécial s'attachera dans les développements qui suivent à exposer les principaux facteurs d'évolution des crédits demandés.

1. Les dépenses de fonctionnement

Les crédits demandés pour les moyens des services s'élèvent à **6,787 milliards d'euros**, en hausse de **124 millions d'euros**, soit **+ 1,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

Pour apprécier cette évolution, il convient toutefois de prendre en compte les effets conjugués :

- des **transferts** de crédits entre le titre III du budget de l'enseignement supérieur et d'autres sections budgétaires (en particulier le transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion des prestations sociales), dont le solde d'élève à - 10 millions d'euros ;

¹ Mais + 2,9 % à structure constante.

² A structure 2002 constante.

- du **transfert, interne** au budget de l'enseignement supérieur, de 3,3 millions d'euros du titre III de l'agrégat « *Enseignement supérieur* » vers le nouveau chapitre globalisé 39-11 de l'agrégat « *Action sociale* » ;

- enfin, du transfert, interne à l'agrégat « *Enseignement supérieur* » de **23 millions d'euros** des titres IV et VI vers le nouveau chapitre globalisé 39-10 du titre III destiné à expérimenter la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances dans quatre établissements.

Il convient d'ailleurs d'observer que cette globalisation de certains crédits dans la cadre de l'expérimentation de la LOLF remet en cause la distinction habituellement opérée dans le titre III entre les dépenses de fonctionnement et les dépenses de personnel, distinction au demeurant insatisfaisante, puisque le chapitre 36-11 relatif notamment aux subventions de fonctionnement aux établissements comprenait pour une large part des dépenses de rémunération (correspondant aux salaires et aux charges sociales de personnels recrutés directement par les universités).

On peut à cet égard espérer que la nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF permettra de mieux identifier les dépenses de personnel.

Quoi qu'il en soit, la **hausse des crédits demandés pour les moyens des services** dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2005 ressort à **structure constante à 114 millions d'euros, soit + 1,7 %**.

Cette augmentation des moyens des services s'explique tout d'abord, à hauteur de **29 millions d'euros**, par le solde de **diverses mesures acquises et mesures d'ajustement relatives aux dépenses de rémunération**, notamment :

- à hauteur de + 29,8 millions d'euros, par l'effet en année pleine, des mesures de **revalorisation du point de la fonction publique** intervenue le 1^{er} janvier 2004, ainsi que de la modification de la base mensuelle de calcul des prestations familiales à compter du 1^{er} janvier 2004 ;

- à hauteur de + 16,35 millions d'euros, par l'incidence de la création de la cotisation au régime additionnel de la fonction publique, en application de l'article 76 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 relative à la réforme des retraites ;

- à hauteur de – 11,9 millions d'euros par des mesures d'ajustement des crédits pour tenir compte de la situation réelle des personnels ;

- à hauteur de – 9,4 millions d'euros, par des mesures d'ajustement des crédits destinés à la **cessation progressive d'activité** (- 1,4 millions d'euros) et à la mise en œuvre du dispositif relatif au **congé de fin d'activité** (- 8 millions d'euros) ;

- à hauteur de + 2,4 millions d'euros, par l'effet en année pleine des mesures de revalorisation catégorielle inscrites dans la loi de finances initiale pour 2004

- à hauteur de + 1,8 million d'euros par l'incidence en année pleine des créations d'emplois inscrites en fraction d'année dans la loi de finances initiales pour 2004 ;

Par ailleurs, l'évolution des dépenses des moyens de service s'explique également, **à hauteur de 64 millions d'euros, par des mesures nouvelles augmentant les dépenses directes de rémunération**, en particulier :

- à hauteur + **40,6 millions d'euros en année pleine**, par la consolidation des **1.000 emplois créés en cours d'exécution 2004 en faveur de la recherche avec effet dès la rentrée 2004** (soit 150 postes d'ATER pour un coût de 4,8 millions d'euros ; 700 emplois d'enseignants chercheurs pour un coût budgétaire de 30,5 millions d'euros et 150 emplois d'IATOSS pour un coût de 5,3 millions d'euros)

- à hauteur de **2 millions d'euros** en tiers d'année, par la création à compter du 1^{er} septembre 2005 de **150 emplois supplémentaires d'enseignants chercheurs** ;

- à hauteur de + **11,6 millions d'euros**, par l'incidence de la création d'une contribution destinée au financement des mesures en faveur de l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées ;

- à hauteur de + **8 millions d'euros en fraction d'année**, par l'effet de **nouvelles mesures catégorielles**, notamment la revalorisation sans précédent du régime indemnitaire des personnels IATOSS pour un coût budgétaire de 3,4 millions d'euros ; l'augmentation du nombre d'emplois dans les grades d'avancement des corps d'enseignants chercheurs et assimilés pour un coût de 2,4 millions d'euros ; l'amélioration de la carrière des personnels de recherche et de formation pour un coût de 0,48 million d'euros ; l'amélioration de la carrière des adjoints administratifs pour un coût de 0,475 million d'euros ; la poursuite de l'intégration de personnels dans les corps de recherche et de formation pour un coût de 0,43 million d'euros ; la poursuite de l'intégration des assistants de l'enseignement supérieur dans le corps des maîtres de conférence pour un coût de 0,23 millions d'euros ; l'amélioration de la carrière des personnels d'encadrement pour un coût de 0,20 million d'euros ; la revalorisation de la carrière des infirmières et des assistantes sociales pour un coût de 0,14 million d'euros ;

- à hauteur de **+ 1,9 million d'euros** en demie-année, par une mesure de **requalification** consistant en la transformation à compter du 1^{er} juillet 2005 de 350 emplois de catégorie C en 200 emplois de catégorie A et 150 emplois de catégorie B.

Enfin, l'augmentation des moyens d'intervention s'explique à hauteur de **21 millions d'euros** par les autres **mesures nouvelles** suivantes :

- la hausse de **14,5 millions d'euros** des **subventions de fonctionnement** aux **universités**. Il convient de rappeler que ces subventions (soit 1 milliard d'euros) sont 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, les allocations de ces deux masses de crédits faisant chacune l'objet de critiques récurrentes relatives notamment aux modalités de leur répartition et à la méconnaissance par l'administration centrale de leur utilisation effective ;

- la hausse de **2,0 millions d'euros**, des crédits de fonctionnement des **bibliothèques universitaires** et de l'institut national d'histoire de l'art ;

- la hausse de **0,3 million d'euros** des crédits destinés au fonctionnement de l'établissement public du campus de Jussieu (EPCJ) ;

- l'augmentation de **4 millions d'euros** (soit + 43 % après + 54 %, et + 12 % en 2003, + 23 % en 2002), à 13,2 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 ;

- enfin, la création d'une antenne de l'OFCE à Nice (pour un coût annuel de 0,3 million d'euros).

Par ailleurs, les autres moyens de fonctionnement sont globalement stables, à **7,35 millions d'euros pour les moyens de fonctionnement des services** (- 2,6 %) ; **5,26 millions d'euros pour les examens et concours** (+ 0,4 %) et 0,82 million d'euros pour le Comité national d'évaluation (CNE) (+ 0,2 %).

2. Les dépenses d'intervention

Les dépenses d'intervention de l'agrégat (titre IV, chapitre 43-11), **augmentent** de 5 millions d'euros, à **48,7 millions d'euros** en 2005, soit une hausse de 8,9 %.

Ces crédits supplémentaires devraient abonder les subventions à **l'enseignement supérieur privé**, dont le montant, en **hausse de 10,6 %**, à 43,7 millions d'euros, constitue désormais 89,7 % des crédits d'intervention de l'agrégat.

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 ».

3. Les dépenses en capital

Les **crédits de paiements** demandés pour 2005 s'élèvent à **912 millions d'euros**, en tenant compte des 36 millions d'euros transférés sur les chapitres globalisés 39-10 et 39-11 du titre III dans le cadre de l'expérimentation de la LOLF.

A périmètre constant, **la hausse des crédits de paiement est ainsi de 18 %**, après une hausse de 15,2 % en 2004 et des baisses de 7,4 % en 2003 de 13,7 % en 2002.

Outre les deux chapitres précités destinés à l'expérimentation de la LOLF, ces crédits sont répartis sur quatre chapitres : deux chapitres de construction à maîtrise d'ouvrage Etat (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, s'élèvent en 2005 à **360 millions d'euros de crédits de paiement**, dont 13,6 millions d'euros ont été transférés du chapitre 66-71 vers le chapitre 39-10 au titre de l'expérimentation de la LOLF dans quatre établissements.

A structure constante, les subventions d'équipement s'inscrivent ainsi **en hausse de 6,4 %** (après + 2,7 % en 2004, + 2,3 % en 2003, + 5,9 % en 2002 et + 7,3 % en 2001).

De même, les autorisations de programmes, avec 352 millions d'euros demandés pour 2005, s'inscrivent en hausse de 1,1 % (après une stabilisation en 2004 et + 5,8 % en 2002 et + 10,7 % en 2001).

Il convient toutefois de rappeler 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 pourrait aussi s'expliquer 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 du fait de la modification de leur régime d'assujettissement à la TVA.

Par ailleurs, les **subventions prévues pour l'entretien et la maintenance des laboratoires universitaires (article 66-72.50)** resteraient stables, à 19,8 millions d'euros de crédits de paiement (y compris 0,2 million transférés au chapitre 39-10), après une stabilisation en 2004 et - 3,0 % en 2003, - 8 % en 2002 et - 5 % en 2001.

Au total, la **recherche universitaire bénéficierait donc de 379,8 millions** d'euros de crédits de paiements en 2005, contre 358 millions d'euros en 2004.

Votre rapporteur spécial rappelle que la commission des finances a demandé à la Cour des comptes, en application de l'article 58-2° de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une enquête sur les modalités de répartition et d'utilisation de ces crédits.

Les résultats de cette enquête doivent être communiqués par la Cour des comptes à votre commission des finances d'ici la fin de l'année 2004. Ils feront ensuite l'objet d'un rapport d'information de votre rapporteur spécial courant 2005.

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 2005, à 333 millions d'euros de crédits de paiements**, contre 276 millions d'euros en 2004 et 221 millions d'euros en 2002, soit une **hausse de 20,6 %**, après une hausse de 33 % en 2004 et des baisses de - 9,4 % en 2003, - 12,3 % en 2002 et - 9,4 % en 2001.

Cette hausse 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, **se réduiraient à 129 millions d'euros** (y compris les 22,3 millions d'euros transférés au titre III dans le cadre de l'expérimentation de la LOLF) contre **134 millions d'euros** en 2004, soit une baisse de **3,7 %**, après des hausses de 4,9 % en 2004, de 14 % en 2003, de 12 % en 2002 et de 19 % en 2001 (ces crédits s'étant 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'Etat 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, augmenteraient** de 128 millions d'euros en 2004 à **204 millions d'euros en 2005**.

Parallèlement les autorisations de programme afférentes progresseraient de 117 millions d'euros en 2004 à 206 millions d'euros en 2005 (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).

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).

Le fonds de roulement de l'EPCJ approchait ainsi encore 96 millions d'euros à la fin de 2002.

En revanche, l'année 2003 s'est caractérisée par une forte progression des dépenses d'opérations, à hauteur de 86 millions d'euros, tandis que les crédits de paiement alloués ont été limités à 18 millions d'euros.

On peut d'ailleurs **se féliciter de l'accélération des travaux**, même si les dépenses d'opérations (86 millions d'euros) ont été moindres que les prévisions transmises l'an passé à votre rapporteur spécial (soit 106 millions d'euros).

En conséquence, le fonds de roulement de l'EPCJ a été diminué de 66,8 millions d'euros en 2003, pour s'établir au 31 décembre 2003 à 29,4 millions d'euros, soit un niveau 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 0,69 milliard 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 hauteur de 131 millions d'euros, des crédits de paiement prévus pour les opérations de désamiantage de Jussieu dans le projet de budget pour 2005.

Compte tenu des crédits de paiement déjà alloués sur la période 1997-2003 (soit 0,23 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 soit toujours officiellement fixée à 2009. 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 tranche¹ ;

- 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 et le chantier de désamiantage a commencé en janvier 2004.

La réalisation des mesures provisoires de sécurité, constatée par la commission de sécurité de la Préfecture de police en octobre 2003, ainsi que la décision de la fermeture de la Tour centrale ont permis que l'exploitation du campus soit autorisée jusqu'à la rénovation définitive devant être effectuée par tranche.

¹ 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 2005 s'inscrit dans la continuité de la loi de finances initiale de 2004, puisqu'il propose d'augmenter de 45 %, à **199,4 millions d'euros**, les crédits de paiement destinés aux **constructions nouvelles**.

On peut rappeler que les années 2001, 2002 et 2003 avaient été caractérisées par l'ajustement des crédits demandés aux crédits réellement consommés compte tenu 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).

Votre rapporteur spécial se félicite de cette hausse dès lors qu'elle correspond à une accélération physique des projets et annonce un rattrapage dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions, seulement 0,652 milliard d'euros de crédits de paiement devant être ouverts entre 2000 et 2005 pour des engagements de l'Etat à hauteur de 2,185 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

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

- **105,6 millions d'euros** pour les travaux de construction **sous maîtrise d'ouvrage Etat**. Ces crédits tripleraient ainsi en 2005 pour retrouver un niveau proche de celui de la fin des années 1990. Cette hausse s'inscrit en effet rupture par rapport à la baisse de grande ampleur opérée 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	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Crédits de paiement	141	132	70	92	74	31	29	105
Évolution	- 27,9 %	- 5,9 %	- 47,6%	+ 31,5%	- 20,0%	-58,2 %	-6,5 %	+262 %

- **93,8 millions d'euros** pour les **autres travaux** de construction, (contre 110 millions d'euros en 2004 et 83 millions d'euros en 2003, 97 millions d'euros en 2002 et 180 millions d'euros en 2001), soit **une baisse de 14,7 %**.

Par ailleurs, les autorisations de programme destinées aux constructions nouvelles s'inscrivent par ailleurs en baisse dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2005, à 206 millions d'euros, contre 270 millions d'euros en 2004, 393 millions d'euros en 2003, 404 millions en 2002 et 385 millions d'euros en 2001.

Ces autorisations de programme se répartissent entre :

- 198 millions d'euros (contre 254 millions d'euros en 2004, 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** ;

- 8 millions d'euros hors contrats de plan Etat-Régions, pour la construction du musée des arts premiers (après 14,87 millions d'euros en 2003, 18,75 millions d'euros en 2002 et 49,3 millions d'euros en 2001).

B. 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 2005 une progression de 2,6 % pour atteindre **1,650 milliard d'euros** de crédits.

Compte tenu du transfert précité de 12,7 millions d'euros de l'agrégat « Enseignement supérieur » vers l'agrégat « Action sociale » (dont 3,3 millions d'euros en provenance du titre III et 9,4 millions d'euros en provenance du titre VI¹, l'augmentation des crédits demandés pour l'action sociale ressort toutefois à structure constante à 30 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 1,9 % (après + 1,4 % en 2004, + 0,3 % en 2003 et + 1,3 % en 2002).

A prix et structure constants², l'évolution des crédits demandés pour l'action sociale s'infléchirait ainsi légèrement par rapport à la baisse en volume observée depuis 2002 (- 2,2 % au total), après avoir progressé de 7 % en moyenne sur la période 1999-2001.

¹ Ces crédits connaissant une forte hausse (de 9,2 à 12,6 millions d'euros) parallèlement à leur transfert.

² Déflatés de l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

Evolution des moyens consacrés à l'aide sociale

(en millions d'euros)

LFI	2000	2001	2002	2003	2004	PLF 2005
Personnels	103	105	110	111	114	115
Moyens des oeuvres	172	172	172	183	184	201
Bourses	1.189	1.288	1.299	1.291	1.310	1.333
Total	1.464	1.565	1.581	1.586	1.606	1.649
<i>Evolution</i>	+ 8 %	+ 6,9 %	+ 1,0 %	+ 0,3 %	+ 1,3 %	+ 2,7 %
<i>Evolution à structure et à prix constants</i>	+ 6,4 %	+ 5,3 %	-0,2 %	-1,6 %	- 0,4 %	+ 0,1 %

L'agrégat « *Action sociale* » se compose de deux parties : les aides financières directes, à hauteur de 1.339 millions d'euros (titre IV de l'agrégat) d'une part, les aides indirectes, à hauteur de 310 millions d'euros (titre III de l'agrégat), d'autre part.

1. Les crédits d'aides indirectes

Les aides indirectes recouvrent 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).

Ces aides recouvrent pour l'essentiel :

- la rémunération des **personnels administratifs** du CNOUS et des **CROUS**, la rémunération du personnel médico-social et les vacances de médecine préventive, à hauteur de 115,4 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 1,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004 ;

- les subventions de **fonctionnement aux restaurants universitaires et aux résidences universitaires**¹, à hauteur de 138 millions d'euros en 2005, soit une hausse de 3 %, qui s'explique pour l'essentiel par une mesure sans précédent d'amélioration de la situation indemnitaire des personnels pour un coût de 4,1 millions d'euros ;

¹ Ces subventions tendaient à se réduire au cours des dix dernières années, en raison de la baisse du nombre de lits en résidence universitaires traditionnelles (- 9 % entre 1990 et 2000), d'une part, de la diminution de la part du fonctionnement pris en charge par l'Etat, au profit d'une hausse des redevances versées par les étudiants, d'autre part.

- les subventions de fonctionnement allouées à la **cité internationale de Paris** (soit 3,58 millions d'euros, comme en 2004) et à l'Observatoire de la vie de l'étudiant (0,4 million d'euros, comme en 2004) ;

- enfin, les subventions du chapitre 36-14.20 prévues pour le « fonds de contractualisation » crée en 1996 pour la **renovation et l'entretien des restaurants et résidences universitaires**. Ces subventions sont désormais globalisées sur le chapitre 39-11 où elles ont rejoint 12,6 millions d'euros également destinés à la réhabilitation du réseau des œuvres en provenance du chapitre 66-72. Au total, les subventions destinées à l'entretien des citées universitaires s'élèvent ainsi à **58,9 millions d'euros** dans le projet de budget pour 2005, contre 55,7 millions d'euros en 2004, soit une **hausse de 6 %**.

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.

Les besoins à satisfaire sont ainsi considérables, comme soulignait le rapport de la mission confiée à notre collègue député Jean-Paul Anciaux publié en janvier 2004 sur le logement étudiant et les aides personnalisées. Ainsi :

- **en matière de renovation, environ 70.000 chambres en résidences traditionnelles resteraient   réhabiliter**. Le c ut de réhabilitation est estimé à environ 1,06 milliard d'euros, à raison de 15.000 euros par chambre. Ce montant correspond à une renovation 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 renovations 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  le-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.

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.

En réponse, 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 »*.

Le gouvernement a par ailleurs annoncé, le 18 mars 2004, une série de mesures en faveur du logement étudiant, comportant notamment des objectifs chiffrés : **la rénovation de 70.000 chambres et 50.000 constructions en 10 ans.**

Ce dispositif serait financé chaque année par 100 millions d'euros de subventions de l'Etat prévues dans les contrats de plan Etat-régions (CPER) et 165 millions d'euros de prêts aidés.

On ne peut que 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.

Il convient toutefois de relever que cet objectif n'est pas nouveau puisque la rénovation de 7.000 chambres par an figurait déjà parmi les engagements pris par M. Luc Ferry, alors ministre de la Jeunesse, de l'Education nationale et de la Recherche.

Votre commission des finances avait alors exprimé son scepticisme, en rappelant que seuls 2.140 rénovations par an avaient été effectuées en moyenne sur la période 1999-2001.

Avec le recul, ce scepticisme apparaît malheureusement fondé. En effet, selon les chiffres communiqués cette année par le ministère en réponse aux questions de votre commission des finances, seuls 3.174 logements ont été rénovés en 2003 et seuls 3.700 devraient l'être en 2004.

A cet égard, il convient sans doute :

- d'une part, de rappeler que l'accélération des rénovations conduit à réduire l'offre de logement dans un contexte de pénurie (les logements en cours de travaux ne pouvant être habités) ;

- d'autre part, de s'interroger sur les capacités techniques des CROUS, dont ce n'est pas le métier, à conduire des chantiers immobiliers d'une certaine ampleur, contrairement, par exemple, aux offices d'HLM.

On peut par ailleurs noter que dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, l'article 66 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales **permet aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale qui en font la demande de prendre en charge la construction, la reconstruction, l'extension, les grosses réparations et l'équipement des locaux destinés au logement des étudiants**. A cette fin, les biens appartenant à l'Etat et affectés au logement des étudiants sont transférés aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale.

Quoi qu'il en soit, il convient également de rappeler que les **besoins sont inégalement répartis en matière de logement étudiant**.

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 »*.

De même le rapport précité de notre collègue député Jean-Paul Anciaux observait que si le nombre de lits offerts par le CROUS pour 100 étudiants boursiers est en moyenne de 31,5, ce chiffre est de 8,1 dans l'académie de Paris et de 20,5 dans l'académie de Lille, mais de 41,9 dans l'académie d'Orléans-Tours et de 52,5 dans l'académie de Versailles.

2. Les crédits d'aides directes

Les aides financières directes recouvrent l'ensemble des bourses, secours d'études et prêts d'honneur. Elles sont réparties entre le chapitre 43-71 et, depuis cette année, le nouveau chapitre 39-11 regroupe les crédits de l'expérimentation du programme *« Vie étudiante »*.

- Les aides directes regroupent des crédits d'inégale importance :

- les crédits de l'article 43-71.20 transférés sur le chapitre 39-11 au titre de l'expérimentation de la LOLF sont destinés au fonds de solidarité universitaire et s'élèvent dans le projet de budget 2005 à 4,6 millions d'euros, soit une hausse de 31,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.

- 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 dans le projet de budget 2005 à **7 millions d'euros**, en **hausse de 131 % par rapport à 2004**.

Cette hausse s'explique par une mesure nouvelle de 4 millions d'euros destinée à la rénovation du dispositif des prêts d'honneur qui devraient constituer, à terme, selon le ministère, « *un véritable financement du cursus de l'étudiant et non pas seulement un complément de financement* ».

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 2003-2004, 2.704 prêts d'honneur ont été ainsi attribués pour un montant moyen de 2.166 euros ;

- l'article 43-71.70 regroupe l'ensemble des « *bourses spéciales pour l'étranger* », dont les crédits restent stables à hauteur de **6,5 millions d'euros**. On peut distinguer 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 -) ;

- enfin, **l'article 43-71.10 comprend près de 99 % des crédits de ce chapitre, c'est dire 1,326 milliard d'euros**.

Il regroupe tout d'abord des crédits destinés à des actions sociales diverses : « *Voyages de port à port* », frais de transport des étudiants handicapés vers les établissements universitaires et « *Bourses d'équipement* ».

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.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales a prévu de transférer les crédits liés aux transports des étudiants au Syndicat des transports d'Ile-de-France. Concrètement ces crédits seront transférés en gestion 2005 dès la parution des textes d'application de la loi.

Enfin, il comprend surtout, à hauteur de **1,311 milliard d'euros pour 2005**, 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 487.000 en 2003-2004) 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 3.554 euros par an en 2003-2004, et leur montant moyen de 2.679 euros (contre 2.691 euros en 2002-2003, soit une baisse de 0,4 %) ;

- les **bourses sur critères universitaires** (environ 12.600 en 2003-2004, comme en 2002-2003 et 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 (6.172 en 2003-2004), DESS (4.068 en 2003-2004), agrégation (1.633 en 2003-2004) et bourses de services public pour des étudiants préparant des concours de la haute fonction publique, au nombre de 732 en 2003-2004. Leur montant annuel, qui dépend de la formation suivie, ce dont on peut d'ailleurs s'étonner, s'étage 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 confrontés à des situations personnelles difficiles (par exemple la rupture des liens familiaux) mais ne répondant pas aux critères sociaux (notamment lorsque les ressources de leurs parents sont au dessus des plafonds prévus). Le contingent de ces allocations d'études fut porté de 7.000 à la rentrée 1999 à 11.000 depuis la rentrée 2001. Cependant, comme votre rapporteur spécial le souligne chaque année, **ce contingent n'est pas intégralement consommé**, et le taux de consommation (77 % en 1999-2000 ; 89 % en 2000-2001 ; 92 % en 2002-2003 ; 90,3 % en 2003-2004) a même baissé cette année. 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 2003-2004, 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'Ecole 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 et le **projet de budget pour 2005 prévoit d'augmenter ce nombre de 300**. Cependant, on peut s'interroger sur l'opportunité de cette mesure, puisque, là encore, le contingent prévu n'est pas intégralement consommé (le taux de consommation de ces bourses a ainsi baissé de 95 % en 1998-1999 à 91 % en 1999-2000 puis à 78 % en 2002-2003, avant de remonter à 83 % en 2003-2004).

● **Les crédits destinés à ces aides sociales s'accroissent au total de 22,6 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005 en raison des effets conjugués :**

- à hauteur de + 12,5 millions d'euros, de l'effet en année pleine des mesures inscrites dans la loi de finances initiale pour 2004 ;

- à hauteur de – 1,6 million d'euros, d'une mesure d'ajustement des crédits ;

- à hauteur de + 6,3 millions d'euros, de l'effet en tiers d'année de la **revalorisation** de 1,5 % du taux des bourses de l'enseignement supérieur, ainsi que des plafonds de ressources ouvrant droit à l'attribution de ces aides à la rentrée 2005, ce qui compte tenu de l'inflation attendue, ne devrait pas entièrement prévenir **l'érosion de leur pouvoir d'achat** ;

- à hauteur de + 1,1 million d'euros, de l'incidence de la création d'une allocation unique d'aide d'urgence ;

- à hauteur de + 4 millions d'euros, de l'effet de l'augmentation des crédits destinés aux prêts d'honneur

- enfin, à hauteur de + 0,3 million d'euros, de l'incidence de la création de 300 bourses de mérite supplémentaire.

On peut par ailleurs rappeler :

- d'une part, que la loi du 30 avril 2003 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 que la loi de finances pour 2004 a augmenté 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 aise 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 (2003)

SECONDE PARTIE :

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

L'article 66 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose : « *est joint au projet de loi de finances 2005 un document présentant, à titre indicatif, les crédits du budget général selon les principes retenus par la présente loi organique* ».

Ce document préfigurant les avants projets annuels de performance (PAP) n'a été transmis à votre commission des finances qu'à la fin du mois d'octobre 2004, mais **sa présentation atteste d'un effort de clarté que salue votre rapporteur spécial.**

Ce document offre en effet une vision exhaustive de ce que pourraient être les programmes, les objectifs et les indicateurs associées aux crédits de l'enseignement supérieur dans le projet de loi de finances pour 2006.

Votre rapporteur spécial s'efforcera ainsi de **présenter les programmes** prévus pour la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* », en s'attachant à **souligner les difficultés qui se posent pour la mise en oeuvre de cette nouvelle architecture budgétaire.**

Malgré la date tardive de l'envoi des avants projets annuels de performance, votre rapporteur spécial s'attachera également à proposer un **premier commentaire des 16 objectifs et des 36 indicateurs** envisagés pour les deux programmes de la mission relevant de la présente section budgétaire, afin de contribuer au choix définitif de ces objectifs et ces indicateurs, comme l'invite l'avant projet de PAP, qui souligne en exergue : « *document de préfiguration, cet avant-projet vise avant tout à permettre un échange avec la représentation nationale sur les objectifs et indicateurs envisagés, afin d'en tirer des enseignements pour l'élaboration des premiers projets annuels de performances* ».

I. LA CONDUITE DU PROJET PAR LE MINISTÈRE

Transversal à l'ensemble du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur 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 présenté par notre collègue Gérard Longuet dans le cadre de son rapport sur le projet de budget de l'enseignement scolaire.

S'agissant plus particulièrement de l'enseignement supérieur, on peut toutefois noter :

- la constitution d'un comité de pilotage spécifique au niveau de la direction de l'enseignement supérieur (DES). Il est composé de représentants de la DES, de la direction de la recherche (DR), de la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), de la direction des affaires financières (DAF), de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR), de la conférence des présidents d'université (CPU), de l'agence de mutualisation des universités et des établissements (AMUE), de l'association des secrétaires généraux, de l'association des agents comptables, du centre national des oeuvres universitaires et scolaires (CNOUS), de l'observatoire de la vie étudiante (OVE).

Ce comité a été chargé, de donner son avis sur l'architecture en programmes et actions de la mission « *Recherche et enseignement supérieur* » d'une part, et, de se prononcer sur la définition des objectifs, des moyens et des indicateurs de résultats des programmes et des actions, dans le cadre de l'élaboration des avants-projets annuels de performance d'autre part ;

- l'élaboration d'un dispositif de suivi particulier, pour accompagner la mise en œuvre de l'expérimentation (cf. *infra*) conduite en 2005 dans le cadre de la mise en œuvre de la nouvelle architecture budgétaire. Ce dispositif est constitué d'un comité de pilotage et de cinq groupes de travail. Le comité a pour mission de fixer les cahiers des charges et de suivre la réalisation dans les délais impartis des différents chantiers correspondant aux principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 (cf. le tableau ci-après). Les groupes de travail sont chargés de conduire la réalisation du projet dont ils ont la responsabilité. Co-présidés par un représentant de la DES et un représentant de la DAF, ces groupes sont composés de représentants de la DES et des établissements expérimentateurs, mais également, selon le thème abordé par les groupes de travail, de représentants d'autres ministères et de représentants du Comité national d'évaluation (CNE).

Les chantiers de l'expérimentation

Principes de la LOLF	Chantiers de l'expérimentation
<ul style="list-style-type: none"> - un budget de l'Etat présenté par finalité - plus de liberté pour le gestionnaire 	<p><i>chantier 1 :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - la formalisation du budget 2005 de l'enseignement supérieur pour les quatre établissements - les nouvelles modalités de gestion pour les opérateurs
<ul style="list-style-type: none"> - plus d'engagement sur les résultats 	<p><i>chantier 2 :</i> des contrats d'objectifs</p>
<ul style="list-style-type: none"> - plus de transparence sur l'utilisation des moyens 	<p><i>chantier 3 :</i> des budgets de gestion par destination adaptés</p> <p><i>chantier 4 :</i> des comptes fiables et sincères</p> <p><i>chantier 5 :</i> des systèmes d'informations adaptés</p>

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

Selon le ministère, **la mobilisation des différents personnels** s'effectue à deux niveaux :

- en premier lieu, **au niveau interne**, la DES indique avoir associé en amont, dès le début de la réflexion sur la mise en œuvre de la LOLF, les personnels et les structures de la direction en les sollicitant pour qu'ils participent à la définition des objectifs, des moyens et des indicateurs des actions ;

- en second lieu, **la mobilisation externe**, auprès des établissements d'enseignement supérieur et de leurs personnels, s'opère en principe au travers des représentants, dans chaque groupe de travail, des établissements expérimentateurs. Ils sont en effet chargés de faire valoir le point de vue de l'établissement sur le thème de travail abordé, mais également de relayer et démultiplier les informations ainsi recueillies auprès de l'établissement et de ses personnels. Chaque établissement expérimentateur a désigné un coordonnateur dont la mission consiste à suivre et à favoriser l'application de la LOLF au sein de l'établissement. Par ailleurs, une réunion officielle de lancement de l'expérimentation de la LOLF dans chacun des établissements expérimentateurs est organisée. Enfin, une présentation des travaux de mise en œuvre de la LOLF a fait l'objet d'une communication et d'un échange auprès des Secrétaires Généraux d'Etablissements Publics d'Enseignement Supérieur (SGEPES) et des agents comptables réunis à l'occasion de leurs séminaires respectifs consacrés à ce sujet.

Le pilotage, la coordination et l'animation de la mise en œuvre de la LOLF sont assurés par le bureau de l'analyse et de la modernisation de la gestion, créé à cet effet au sein de la DES lors de la réorganisation de 2003.

Si votre rapporteur spécial prend note de ces différentes actions menées dans le cadre de la mobilisation des personnels extérieurs à l'administration centrale, il **regrette toutefois que les universités n'aient pas été davantage associées à la conduite du projet.**

La **Cour des comptes** concluait en effet, dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour 2003, que **l'insuffisante association aux chantiers de la LOLF des opérateurs extérieurs les plus proches de l'Etat trouvait une illustration dans le domaine de l'enseignement supérieur** : « (...) *le ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche a mis en place un dispositif transversal de conduite de projet, comportant un comité de pilotage qui réunit, notamment, deux recteurs, un secrétaire général d'académie ainsi que deux représentants de la conférence des présidents d'université. En revanche, les établissements publics de recherche ne semblent pas avoir été encore suffisamment associés à la préparation ; alors qu'ils gèrent 90 % du volume budgétaire correspondant* ».

II. L'ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE ENVISAGÉE PAR LE MINISTÈRE

A. VUE D'ENSEMBLE

Dans le cadre de la mise en oeuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, l'enseignement supérieur sera intégré au sein d'une **mission interministérielle dénommée « Recherche et enseignement supérieur »**, à laquelle participeront, outre le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (MENESR), **six autres ministères** (le ministère de l'écologie et du développement durable, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, le ministère de la défense, le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales et le ministère de la culture et de la communication).

Cette mission rassemblerait **19,8 milliards d'euros de crédits** en dépenses ordinaires et en crédits de paiement de la loi de finances pour 2005.

Cette mission est composée de **treize programmes** :

- « *Formations supérieures et recherche universitaire* » ;
- « *Vie étudiante* » ;
- « *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* » ;
- « *Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources* » ;
- « *Recherche spatiale* » ;
- « *Orientation et pilotage de la recherche* » ;
- « *Recherche dans le domaine des risques et des pollutions* » ;
- « *Recherche dans le domaine de l'énergie* » ;
- « *Recherche industrielle* » ;
- « *Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat* » ;
- « *Recherche duale (civile et militaire)* » ;
- « *Recherche culturelle et culture scientifique* » ;
- « *Enseignement supérieur et recherche agricoles* ».

Parmi ces treize programmes, six relèvent du MENESR, dont **deux concernent directement l'enseignement supérieur au sens de la section budgétaire actuelle** :

- le programme « **Formations supérieures et recherche universitaire** », regroupant **9,2 milliards de crédits du projet de loi de finances pour 2005**, ce qui correspond à un périmètre sensiblement élargi par rapport à l'actuel agrégat « *Enseignement supérieur* », puisque ce dernier regroupe seulement 7,7 milliards d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2005 ;

- le programme « *Vie étudiante* » dont les crédits du projet de loi de finances pour 2005 s'élèvent à **1,7 milliards d'euros**, et dont le périmètre est un peu plus large que celui de l'agrégat « *Action sociale* », ce dernier regroupant 1,65 milliard d'euros de crédits dans le projet de loi de finances pour 2005.

Les tableaux ci-après présentent le détail des actions de chacun de ces deux programmes de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* », avec, pour chacune de ces actions, le montant indicatif des crédits correspondant dans le projet de loi de finances pour 2005.

Programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* »

(en milliards d'euros)

ACTIONS	CREDITS PLF 2005
Action 1 : Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	2,127
Action 2 : Formation initiale et continue de niveau mastère	1,816
Action 3 : Formation initiale et continue de niveau doctorat	0,443
Action 4 : Etablissements d'enseignement privés et consulaires	0,044
Action 5 : Bibliothèques	0,347
Action 6 : Recherche universitaire en sciences de la vie, biotechnologies et santé	0,700
Action 7 : Recherche universitaire en mathématiques, sciences et techniques de l'information et de la communication, micro et nanotechnologies	0,370
Action 8 : Recherche universitaire en physique chimie et sciences pour l'ingénieur	0,386
Action 9 : Recherche universitaire en physique nucléaire et des hautes énergies	0,001
Action 10 : Recherche universitaire de la terre, de l'univers et de l'environnement	0,106
Action 11 : Recherche universitaire en sciences de l'homme et de la société	0,831
Action 12 : Recherche universitaire interdisciplinaire et transversale	0,170
Action 13 : Diffusion des savoirs	0,064
Action 14 : Immobilier	1,070
Action 15 : Pilotage et animation du programme	0,728
Total	9,206

Programme « Vie étudiante »

(en milliards d'euros)

ACTIONS	CREDITS PLF 2005
Action 1 : Aides directes (dont bourses de mobilité)	1,323
Action 2 : Aides indirectes	0,287
Action 3 : Aides médicales et socio-éducatives	0,068
Action 4 : Pilotage et animation du programme	0,029
Total	1,707

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, votre commission des finances rappelle que la mission interministérielle envisagée **ne donnerait qu'un reflet imparfait des dépenses de l'Etat en faveur des formations de l'enseignement supérieur.**

En effet, la charge des élèves des classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que des sections de techniciens supérieurs situés dans les lycées **demeurerait inscrite dans les crédits de la mission interministérielle « enseignement scolaire »**. 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 »*.

Cette première 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.

En revanche, votre commission des finances ne trouve aucune autre justification que l'inertie des structures administratives existantes à ce que la plupart des formations supérieures sous tutelle d'autres ministères n'aient pas été rattachées à la mission interministérielle, à l'exception notable et bienvenue des formations supérieures relevant du ministère de l'agriculture et ce, contrairement au souhait exprimé conjointement par les commissions des finances des deux assemblées parlementaires.

En particulier, on peut s'étonner de ce que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, le ministère de l'équipement, des transports et du logement et le ministère de la défense aient consenti à intégrer certains de leur programmes de recherche dans la mission interministérielle recherche et enseignement supérieur, mais pas les écoles d'ingénieurs dans lesquelles s'effectue cette recherche.

Par exemple, la mission interministérielle regroupera la recherche dans le domaine des transports, des logements et de l'habitat conduite par le ministère de l'équipement, des transports et du logement, notamment au sein du laboratoire des ponts et chaussées, mais pas l'école nationale des ponts et chaussées elle-même.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial rappelle qu'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 en effet 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 scolaire (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

Enfin, il convient de rappeler que le ministère n'a pas donné suite aux préconisations formulées conjointement au printemps 2004 par les commissions des finances des deux assemblées parlementaires tendant à scinder le programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* » afin de faire davantage ressortir les crédits alloués à la recherche.

Le ministère indique que cette suggestion n'a pas été retenue pour les raisons suivantes :

« La première raison, de nature technique, a été avancée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, qui a relevé l'impossibilité d'imputer la rémunération des enseignants-chercheurs dans deux programmes distincts et soulevé le risque de contagion qu'aurait représenté ce mode de budgétisation, considéré comme de nature à remettre en cause le principe de limitativité des crédits des programmes, sur l'ensemble du budget de l'Etat.

La seconde raison, plus fondamentale, est de nature politique. En effet, cette scission risquait :

- d'affaiblir le lien consubstantiel entre recherche et enseignement supérieur ;*
- de mettre en cause l'unité statutaire des établissements d'enseignement supérieur comme de leurs enseignants-chercheurs ;*
- de limiter la fongibilité des crédits ouverts aux budgets des établissements par un éclatement des subventions de fonctionnement.*

Enfin, même dans l'hypothèse où cette scission serait intervenue en rattachant l'intégralité des rémunérations des enseignants-chercheurs au programme « Formations supérieures », elle aurait conduit à minorer « optiquement » la place occupée par la recherche universitaire dans la recherche publique française ».

On peut toutefois relever que la création annoncée d'une agence de moyens, l'agence nationale pour la recherche, répond pour partie aux préoccupations exprimées par les commissions des finances des deux assemblées.

III. LES EXPÉRIMENTATIONS CONDUITES

Le projet de budget prévoit l'expérimentation en 2005 des deux programmes de la mission concernant la présente section budgétaire.

L'expérimentation de la nouvelle architecture budgétaire mobilisera ainsi des établissements d'enseignement supérieur d'une part, et, le réseau des établissements en charge des œuvres universitaires et scolaires, d'autre part.

Il convient d'observer que cette préfiguration de la LOLF intervient dans un domaine de l'action du ministère où **la contribution des « opérateurs publics »** à la mise en œuvre des futurs programmes est **prépondérante**.

En effet, si les implications de la LOLF sont déterminées au niveau de l'Etat, elles restent encore à étudier et à mettre en place en détail au niveau des opérateurs, même si la LOLF accroît en principe la liberté et la responsabilité des acteurs, en augmentant leurs marges de manœuvre dans l'affectation de leurs moyens, tout en exigeant, en contrepartie, un compte-rendu des résultats obtenus au regard des objectifs fixés, ainsi qu'une grande transparence sur l'utilisation des moyens.

A. L'EXPÉRIMENTATION DU PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

L'expérimentation engagée avec quatre établissements (les universités d'Aix-Marseille III, d'Orléans et de Rennes I ainsi que l'Institut national Polytechnique de Grenoble) a ainsi pour objectif d'étudier **comment ces principes s'appliquent aux établissements publics chargés de mettre en œuvre les objectifs des politiques publiques**, et de repérer quelles sont les adaptations nécessaires de leurs outils de gestion et systèmes d'informations.

Cette **expérimentation** du programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* » se traduit par la création, dans le projet de budget pour 2005, d'un **chapitre 39-10**, regroupant l'essentiel des moyens en personnels, en fonctionnement et en équipement¹ de **quatre établissements universitaires** : les universités d'Aix-Marseille III, d'Orléans, de Rennes I et l'institut national polytechnique de Grenoble.

¹ Les crédits d'investissement prévus au titre des contrats de plan Etat-Régions restent inscrits en 2005 sur les chapitres 56-10 et 66-73.

Ce chapitre est constitué de dotations issues de 10 chapitres budgétaires de 2004, réparties en prévision entre 8 articles correspondant aux actions définies pour 2006¹ et font également l'objet d'un regroupement en deux enveloppes globales (personnel et hors personnel), de manière à permettre la mise en œuvre du principe de fongibilité asymétrique des crédits.

Ce nouveau chapitre 39-10 est doté de **296 millions d'euros et recouvre 5.530 emplois** de personnels enseignants chercheurs et IATOS titulaires et contractuels, auxquels s'ajoutent 538 postes d'enseignants chercheurs non titulaires.

B. L'EXPÉRIMENTATION DU PROGRAMME « VIE ÉTUDIANTE »

L'**expérimentation** du programme « **Vie étudiante** » se traduit par la création dans le projet de budget pour 2005 d'un **chapitre 39-11**, regroupant les moyens du réseau des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS et CROUS) et des quatre établissements d'enseignement supérieur expérimentateurs mentionnés ci-dessus en matière d'aides aux étudiants, ainsi que les moyens en personnels et en fonctionnement correspondants². Ce chapitre est constitué de dotations issues de 10 chapitres budgétaires de 2004, réparties en prévision entre 4 articles correspondant aux actions définies pour 2006³.

¹ Les actions Licence, Master et Doctorat, couvrent la formation initiale et la formation continue. Les actions de la Recherche universitaire, déclinées par grands secteurs scientifiques, recouvrent la recherche scientifique et technique ainsi que la valorisation de ses résultats. L'action Diffusion des savoirs, comme l'action Bibliothèques, relèvent de la mission de diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique. L'action Pilotage et animation du programme couvre principalement le pilotage des établissements et la coopération internationale. L'action Immobilier regroupe les crédits d'équipement, de maintenance, de sécurisation et la logistique immobilière des bâtiments.

² L'essentiel des crédits de bourses restent inscrits en 2005 sur le chapitre 43-71.

³ Le chapitre 39-11 reprend, pour les quatre établissements d'enseignement supérieur expérimentateurs ainsi que le réseau des œuvres universitaires et scolaires, les actions du programme « vie étudiante » :

- l'action Aides directes, concerne les crédits du fonds de solidarité universitaire (FSU),
- l'action Aides indirectes finance l'entretien et la réhabilitation des cités et des restaurants universitaires. Les rémunérations des personnels administratifs et ouvriers qui sont affectés dans les CROUS sont inscrites dans cette action.

- l'action Aides médicales et socio-éducatives couvre le secteur de la santé (financement des services de médecine préventive et de promotion de la santé (SMPPS)) et le secteur des activités socio-culturelles des étudiants (financement d'une partie des activités culturelles étudiantes, des services (inter-)universitaires des activités physiques et sportives S(I)UAPS.

- l'action Pilotage et animation du programme finance l'observatoire de la vie étudiante (OVE), la rémunération des personnels administratifs et le fonctionnement matériel du CNOUS et des actions spécifiques (informatisation, formation continue, œuvres sociales, communication) menées en direction du réseau des œuvres universitaires et scolaires.

Ce nouveau chapitre 39-11 est doté de 307 millions d'euros et concerne 2.962 emplois (dont 2.885 emplois de personnels des établissements du réseau des œuvres universitaires et scolaires).

L'expérimentation 2005 porte ainsi globalement sur près de 6,5 % des crédits de l'enseignement supérieur.

IV. LES DIFFICULTÉS EN SUSPENS

A. LA DÉTERMINATION DU PLAFOND D'AUTORISATION D'EMPLOIS

Selon le ministère, « les emplois destinés à figurer dans le plafond d'autorisation des emplois devraient être ceux des chapitres 31-05, 31-11 et 31-96. Cependant, les discussions sur le périmètre du plafond d'autorisation des emplois sont en cours avec le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. En effet, plusieurs problèmes n'ont pas trouvé à ce jour de solution, dont les principaux sont :

- **le cas des élèves de l'école nationale des chartes et des écoles normales supérieures** (plus généralement les élèves-fonctionnaires) : les crédits permettant la rémunération de ces stagiaires devraient être inscrits sur le futur titre II regroupant les dépenses de personnel. Pour autant, ils ne devraient pas figurer dans le plafond d'autorisation d'emplois car ils ne concourent pas au service public de l'enseignement ;

- **le cas des emplois de contractuels, de non titulaires** : il pourrait être envisagé de transférer les emplois de ce type (contractuels hospitaliers et universitaires, ATER, moniteurs, PAST) sur le budget des établissements d'enseignement supérieur, compte tenu de leur qualité et des modalités de recrutement. Ce transfert impliquerait de les inscrire dans le futur titre III qui regroupera les crédits de fonctionnement. Dans le cadre de l'expérimentation prévue en 2005 pour quatre établissements d'enseignement supérieur, les crédits des ATER, PAST, moniteurs ainsi que les crédits de suppléances (inscrits jusque là sur le chapitre 31-96) seront gérés par les établissements dans leurs budgets. Cette expérimentation devrait permettre de trancher la question du plafond d'autorisation d'emplois ;

- **le cas des emplois de titulaires sur subventions** : dans certains cas, les établissements rémunèrent des personnels titulaires (enseignants, IATOS) à partir d'une subvention allouée à l'établissement par l'Etat. Le passage de ces crédits, et des emplois correspondants, du Titre III vers le Titre II, est à l'étude ».

B. LE RÔLE DES OPÉRATEURS

La mise en place de la nouvelle architecture budgétaire pose la question de l'articulation de la loi organique du 1^{er} août 2001 avec le respect de l'autonomie des universités, mais également de manière plus générale, la question de l'application de la loi organique aux opérateurs de l'Etat. Les principaux enjeux sont l'intégration de la performance dans le cadre budgétaire et comptable des opérateurs ainsi que la nécessité de satisfaire aux obligations de compte-rendu qu'implique la LOLF, en autorisant une plus grande marge de manœuvre des différents acteurs dans la gestion de leurs moyens.

Les synthèses ci-après, réalisées par le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le cadre des « chantiers » mis en œuvre pour mettre en place la LOLF dans l'enseignement supérieur permettent de situer l'état de réflexion du ministère sur ces points.

Les questions relatives aux contrats d'objectifs

« Au niveau de l'Etat, le responsable de chaque programme présente avec son projet de budget **un Projet Annuel de Performance (PAP)**. Ce PAP décrit les actions, les objectifs poursuivis et attendus et les indicateurs associés. Il indique en outre les coûts des actions (comptabilité analytique des coûts) ; les niveaux de performance pour l'avenir ; les évolutions par rapport à l'année précédente.

Les objectifs stratégiques des deux programmes découlent des grandes missions fixées à l'enseignement supérieur. **Ce sont les opérateurs qui mettront en œuvre les actions pour atteindre les objectifs stratégiques des responsables de programmes. Il est donc primordial que ces derniers soient déclinés en objectifs opérationnels par action au niveau des opérateurs, et que ceux-ci rendent compte de l'utilisation de leurs moyens et des résultats obtenus.**

Le dialogue de gestion entre l'Etat et l'établissement devra se formaliser dans **un contrat d'objectifs** comparable au PAP de l'Etat, avec les mêmes règles de calcul et d'analyse des coûts par action.

Pour les établissements d'enseignement supérieur : un groupe de travail sera chargé de réfléchir aux modalités d'évolution du contrat quadriennal de développement. Il proposera les adaptations qui lui paraissent nécessaires pour que le contrat puisse répondre, dans son contenu et sa structure, aux objectifs de la LOLF. La partie « bilan » portera sur l'ensemble des activités et des moyens de l'établissements, sur les objectifs, les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus au niveau de chacune des actions des programmes. Les objectifs et indicateurs pour la documentation de la performance devront être en petit nombre pour conserver une certaine lisibilité.

Pour le réseau des œuvres universitaires et scolaires : le CNOUS et le ministère chargé de l'enseignement supérieur ont établi un contrat d'objectifs pour la période 2004-2007. Les axes stratégiques en sont les suivants : amélioration et simplification du dispositif des aides sociales, renforcement des pôles logement et restauration et de la politique d'accueil international.

Dans ce cadre, les CROUS engageront des démarches qualité (celles-ci permettront de préciser les engagements réciproques du CROUS et de ses usagers en vue d'une amélioration des services offerts et d'une labellisation progressive des services) ; des contrats spécifiques seront conclus entre les CROUS et les établissements d'enseignement supérieur et annexés aux contrats quadriennaux entre les établissements d'enseignement supérieur et le ministère ; le CNOUS, tête de réseau assurant des fonctions de pilotage, impulsera sur l'ensemble du réseau une modernisation de la gestion. Elle aura pour conséquence directe la rénovation des outils informatiques de manière à obtenir de véritables instruments d'analyse permettant la mise en place d'un contrôle de gestion efficace.

La question des budgets de gestion

Le budget de gestion correspond à une présentation des crédits budgétaires en fonction des missions qui incombent à l'établissement, de manière à permettre à l'ordonnateur de suivre la réalisation de ses objectifs affichés et les écarts entre les prévisions et les réalisations budgétaires.

Le dialogue de gestion avec l'Etat portera au niveau de chaque action de chaque programme sur les points suivants : les objectifs opérationnels fixés pour permettre de remplir les objectifs stratégiques de l'Etat ; les moyens mis en place et l'analyse de leur pertinence par rapport aux objectifs fixés ; les résultats obtenus et une analyse de l'efficacité et de l'efficience par une comparaison de ces résultats avec les objectifs fixés d'une part et les moyens utilisés d'autre part. Cela implique pour chaque établissement une connaissance et une analyse des coûts par action de chaque programme, et donc une adaptation des destinations de son budget de gestion.

Pour les établissements d'enseignement supérieur : actuellement, chaque établissement choisit librement ses propres destinations. Il faut engager la réflexion sur les différents points suivants :

Quel champ ? Dans le cadre d'une bonne gestion, chaque responsable doit connaître l'ensemble des moyens qui lui sont affectés pour fixer ses objectifs en connaissance de cause. Il faudrait donc que, en complément des charges et ressources transitant par le budget de l'établissement, soient indiqués les rémunérations des personnels Etat, les investissements immobiliers (CPER), les budgets alloués par les organismes de recherche, les moyens mis à disposition par les collectivités locales et les entreprises publiques...

Quelles nomenclatures de destinations et de sous- destinations, et quel périmètre et contenu pour chacune d'elle ? La connaissance des coûts complets par destination et sous destination doit permettre à l'Etat de dialoguer avec tous les établissements, et aux établissements de pouvoir disposer d'éléments de comparaison et de repères. Il est donc nécessaire de définir très précisément le périmètre et le contenu des actions de chaque programme, pour que les établissements fassent les mêmes imputations et que les résultats obtenus soient comparables ; de fixer des sous- destinations qui permettent une analyse des coûts pertinente : par exemple, le coût complet de l'action Licence qui regroupe des formations de domaine, donc d'organisation pédagogique et de coûts très différents sera difficilement analysable à ce niveau d'agrégation.

Quelles méthodes de mesure des charges incorporables et quels modes de répartition de ces charges par destination ? Il s'agira, par exemple, de déterminer quelle méthode retenir pour la répartition des rémunérations des personnels Etat entre les différentes destinations et sous destinations.

Quels indicateurs de pertinence et d'efficience pour un dialogue de gestion de l'établissement avec l'Etat (et pour la propre gestion de l'établissement) ?

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

V. LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A. VUE D'ENSEMBLE

Le tableau ci-après présente les deux programmes de la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* » relevant de la section budgétaire, ainsi que les 16 objectifs et les 36 indicateurs de performances qui leurs sont associés.

Objectifs et indicateurs retenus pour les deux programmes de la mission interministérielle « Recherche et enseignement supérieur » relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche

Programme	Objectifs	Indicateurs
« <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> »	Objectif n° 1 : Répondre aux besoins de qualifications supérieures	- <i>Indicateur n° 1</i> : Insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale
	Objectif n° 2 : Garantir l'excellence à tous les niveaux de formation	- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'autoévaluation - <i>Indicateur n° 2</i> : Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les néo-bacheliers techniques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur - <i>Indicateur n° 3</i> : Jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur - <i>Indicateur n° 4</i> : Pourcentage de licences obtenues en 4 ans et plus
	Objectif n° 3 : Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie	- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés - <i>Indicateur n° 2</i> : Part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue - <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre de validations des acquis de l'expérience (VAE) dans les universités et au CNAM
	Objectif n° 4 : Accroître l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial	- <i>Indicateur n° 1</i> : Mesure de la mobilité des étudiants - <i>Indicateur n° 2</i> : Réussite des étudiants étrangers - <i>Indicateur n° 3</i> : Nombre de diplômes conjoints aux niveaux M et D
	Objectif n° 5 : Optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche	- <i>Indicateur n° 1</i> : Mesure de la disponibilité des places de bibliothèque - <i>Indicateur n° 2</i> : Nombre de documents des collections électroniques téléchargés au sein des établissements (intranet) et sur les sites Web des établissements (internet)
	Objectif n° 6 : Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international	- <i>Indicateur n° 1</i> : Indicateur de production scientifique - <i>Indicateur n° 2</i> : Indicateur de reconnaissance scientifique

<p>« Formations supérieures et recherche universitaire » (suite)</p>	<p>Objectif n° 7 : Développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux de renouvellement des laboratoires universitaires - <i>Indicateur n° 2</i> : Part des publications des laboratoires universitaires dans les domaines prioritaires</p>
	<p>Objectif n° 8 : Contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche universitaire</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Nombre de brevets en cours (dépôts et demandes) dans les établissements universitaires - <i>Indicateur n° 2</i> : Ratio « dépenses de dépôt de maintenance de brevets et licences / nombre de licences signées par les établissements du programme » - <i>Indicateur n° 3</i> : Part des contrats de recherche ou de transfert de savoir-faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des établissements universitaires</p>
	<p>Objectif n° 9 : Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Proportion d'étrangers parmi les chercheurs, enseignants chercheurs, post-doctorants et ingénieurs de recherche en activité dans les laboratoires universitaires et rémunérés par l'État ou les établissements universitaires</p>
	<p>Objectif n° 10 : Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Ratio « nombre de projets sélectionnés pour financement / nombre de projets éligibles » - <i>Indicateur n° 2</i> : Ratio « nombre de projets coordonnés par un laboratoire universitaire français / nombre total de projets »</p>
	<p>Objectif n° 11 : Disposer d'un parc immobilier correspondant aux besoins réels induits par les activités d'enseignement et de recherche et par la vie étudiante</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'occupation des locaux</p>
	<p>Objectif n° 12 : Développer la réalisation de prestations de services par les universités</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Montant des ressources propres procurées par les prestations de services</p>

« Vie étudiante »	<p>Objectif n° 1 : Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Évolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Taux de réussite des boursiers</p> <p>- <i>Indicateur n° 4</i> : Taux de paiement des bourses pour les mois de novembre et de décembre</p>
	<p>Objectif n° 2 : Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Répartition de la couverture des besoins en logements</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration</p> <p>- <i>Indicateur n° 3</i> : Coût complet de fonctionnement par lit et par repas</p>
	<p>Objectif n° 3 : Développer la prévention dans le domaine de la santé</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Taux d'étudiants de 1^{er} cycle ayant passé un contrôle médical et relevant de populations à risques [étudiants dans certaines filières (ex : chimie), étudiants étrangers,...]</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Pourcentage des ressources des établissements d'enseignement</p>
	<p>Objectif n° 4 : Encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles</p>	<p>- <i>Indicateur n° 1</i> : Pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive et/ou culturelle</p> <p>- <i>Indicateur n° 2</i> : Taux de participation étudiante aux élections universitaires (universités, CROUS, ...)</p>

B. OBSERVATIONS GÉNÉRALES SUR LES OBJECTIFS ET LES INDICATEURS

A titre liminaire, votre rapporteur spécial salue la qualité de l'avant-projet annuel de performances pour la mission interministérielle « *Recherche et enseignement supérieur* ».

En effet, ce document de présentation des programmes de la mission et notamment des deux programmes relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que des objectifs et des indicateurs qui leur sont associés, est très dense et relativement clair.

En particulier, votre rapporteur spécial **se félicite** de l'avancée que constitue la présentation, dans un même document, des finalités générales assignées à l'enseignement supérieur : pour le programme « *Formations supérieures et recherche universitaire* », il s'agit de « *la production et la transmission des connaissances ainsi que la diffusion de la culture scientifique* », et pour le programme « *Vie étudiante* », il s'agit de « *promouvoir une égalité d'accès à l'enseignement supérieur (...) et assurer un suivi sanitaire efficace de la population étudiante, développer ses pratiques des activités sportives et culturelles et son engagement dans la vie démocratique et associative* ».

En outre, votre rapporteur spécial **se félicite de l'effort de hiérarchisation des objectifs** accompli dans ce document et de **l'accent mis sur la recherche universitaire**.

Enfin, votre rapporteur spécial salue les efforts de mise en cohérence des objectifs et des indicateurs des différents programmes de la mission, notamment à travers la reprise de certains objectifs et indicateurs inscrits dans les deux programmes relevant de la section budgétaire dans plusieurs autres programmes de la mission (par exemple les objectifs « *Participer à la construction de l'espace européen de la recherche* » et « *Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international* »). Ceci permettra en effet de mieux apprécier les effets des politiques publiques conduites en matière de recherche par différents ministères.

Cela étant, on peut noter que **la formulation** de certains indicateurs ou leur présentation méthodologique ne recevrait probablement pas l'approbation du Comité d'orientation pour la simplification du langage administratif (comme l'illustre la mention récurrente « *indicateur à construire par extraction des données physiques des établissements* »).

En outre, votre rapporteur spécial note **un problème récurrent de périmètre**, car nombre d'indicateurs, voire d'objectifs, concernent l'ensemble des étudiants et non pas seulement ceux relevant des actions et des crédits du programme, mais aussi les élèves inscrits dans les classes préparatoires aux grandes écoles ainsi que les élèves des sections de techniciens supérieurs (STS), qui relèvent du budget de l'enseignement scolaire, ou bien les étudiants des écoles sous tutelle d'autres ministères, voire les étudiants de l'enseignement supérieur privé.

Par ailleurs, votre rapporteur spécial regrette **l'absence de cibles quantitatives**, c'est-à-dire **de cibles de résultat**, associées aux différents objectifs. Pourtant, 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 que « *les objectifs [devaient] être mesurables, c'est-à-dire qu'à chaque objectif [était] associé une cible de résultat, à laquelle la réalisation en fin d'exercice pourra être comparée* ».

Enfin, votre rapporteur spécial **regrette certain silences ou omissions de l'avant-PAP**, qui le conduisent à se demander si les objectifs retenus répondent bien au défi de la qualité auquel est aujourd'hui confronté l'enseignement supérieur.

En particulier, le document présenté ne comporte aucun objectifs ou indicateur relatif à :

- l'amélioration du pilotage d'ensemble de l'enseignement supérieur par l'administration centrale ;

- à la maîtrise de l'offre de formation ;

- l'efficience de la gestion des universités ;

- à l'amélioration de l'entretien du patrimoine universitaire, dont le rapport conjoint de l'Inspection générale des finances, de l'IGAENR et le Conseil général des ponts et chaussées sur la gestion immobilière et financière des universités a souligné les carences ;

- à l'amélioration de la gestion des ressources humaines par les établissements ;

- **à la qualité de l'orientation des étudiants.**

- **enfin, 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

- De même votre rapporteur spécial regrette **l'insuffisance des indicateurs et des objectifs relatif aux trajectoires des étudiants** (taux de redoublement, taux de réorientation, taux d'abandon, délais d'insertion professionnelle des étudiants, adéquation des premiers emplois au contenu des études poursuivies).

C. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENVISAGÉS POUR LE PROGRAMME « FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE »

L'objectif n° 1 : « Répondre aux besoins de qualifications supérieures »

Le premier objectif consiste à « répondre aux besoins de qualifications supérieures » et s'appuie sur un seul indicateur : l'insertion

professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale.

On peut toutefois remarquer toutefois que, si l'insertion professionnelle des jeunes dépend en partie du diplôme obtenu, et cela est particulièrement vrai dans notre pays, elle est également tributaire du contexte démographique et économique, comme le relève d'ailleurs également le ministère.

En outre, votre rapporteur spécial regrette que l'indicateur retenu ne tienne pas compte de la rapidité de la primo-insertion professionnelle des jeunes diplômés.

Par ailleurs, l'indicateur concerne les « jeunes diplômés », ce qui semble recouvrir non seulement les jeunes diplômés relevant du MENESR, mais également, par exemple, les étudiants diplômés des grandes écoles, c'est-à-dire d'actions et de crédits qui ne relèvent pas de ce programme.

Enfin, cet indicateur ne renseigne que partiellement sur la qualité de l'ajustement formation-emploi, notamment parce qu'elle se fonde sur une distinction cadre-non cadre qui relève de plus en plus de l'histoire sociale et de moins en moins de la réalité socio-économique, et qui s'inscrit d'ailleurs mal dans le dispositif LMD.

L'objectif n° 2 : « Garantir l'excellence à tous les niveaux de formation »

Le deuxième objectif tend à « garantir l'excellence à tous les niveaux de formation ». Cet objectif est louable dans son principe, mais flou dans son énonciation : comment définir l'excellence ?

Cet objectif est d'ailleurs assorti de quatre indicateurs qui ont pour certain un rapport distendu avec la notion d'excellence.

Le premier indicateur correspond ainsi au pourcentage d'établissements disposant d'un dispositif d'autoévaluation, ce qui laisse dubitatif. En effet, les contours de la notion d'auto-évaluation sont assez flous. En outre, cet indicateur laisse de côté deux carences soulignées de manière récurrente par votre commission des finances : l'absence d'évaluation des activités d'enseignement des universitaires, d'une part, les carences de l'évaluation des enseignements, d'autre part.

A cet égard, le Haut conseil de l'évaluation de l'école concluait ainsi en mars 2002 : « *l'évaluation des enseignements à l'université est rare. Lorsqu'elle existe, elle n'est pas soutenue. Une telle évaluation est pourtant prévue par un arrêté de 1997... [et] des réalisations intéressantes ont pu être*

mises en place, mais elles restent très souvent informelles, partielles et confidentielles. Elles ne sont pas connues, ou très peu, y compris dans l'université où elles se déroulent. Il n'en existe aucun recensement, ni diffusion, ni évaluation et il est possible qu'elles aient connu un reflux ces dernières années, à la fois parce qu'elles n'ont pas été suivies d'effets visibles, et parce qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune impulsion politique ou administrative.

L'instruction ministérielle prévue par l'arrêté de 1997 n'a jamais été prise et l'existence d'une procédure d'évaluation des enseignements ne joue aucun rôle dans les relations entre les universités et le ministère. La responsabilité de celui-ci, en particulier de son administration centrale, dans cette situation est donc grande »¹.

**Article 23 de l'arrêté du 9 avril 1997
relatif au diplôme d'études universitaires générales, à la licence et à la maîtrise**

« Pour chaque cursus, est organisée une procédure d'évaluation des enseignements et de la formation. Cette évaluation, qui prend en compte l'appréciation des étudiants, se réfère aux objectifs de la formation et des enseignements.

Cette procédure, garantie par une instruction ministérielle, a deux objectifs. Elle permet, d'une part, à chaque enseignant de prendre connaissance de l'appréciation des étudiants sur les éléments pédagogiques de son enseignement. Cette partie de l'évaluation est destinée à l'intéressé.

La procédure permet, d'autre part, une évaluation de l'organisation des études dans la formation concernée, suivie pour chaque formation par une commission selon des modalités définies par le Conseil d'administration de l'établissement, après avis du Conseil des études et de la vie universitaire.

Cette commission, composée par le président de l'université après avis du conseil des études et de la vie universitaire, comprend un nombre égal de représentants élus des étudiants et d'enseignants-chercheurs ou d'enseignants. Ces procédures d'évaluation sont organisées dans le respect des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 et des statuts des personnels concernés ».

Le deuxième indicateur mesure la part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les néo-bacheliers techniques et professionnels suivant leurs études dans l'enseignement supérieur. On peut noter à nouveau un problème de périmètre, puisque cet indicateur inclut les élèves des STS, alors que ces derniers relèvent du budget de l'enseignement scolaire. En outre, rien ne précise si les STS privées sont ou non prises en compte.

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

Le troisième indicateur mesure le taux de jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur, en prenant la part des sortants de DEUG et IUT sans diplôme dans l'ensemble des sortants de l'enseignement supérieur. A défaut de précision méthodologique, on ne peut porter d'appréciation sur cet indicateur, tout en s'étonnant qu'il ne soit pas disponible à ce jour.

Le quatrième indicateur, relatif au pourcentage de licences obtenus en 4 ans et plus, laisse également interrogatif. En effet, la lecture du tableau indique que 39,1 % des élèves ont obtenus leur licence en 4 ans et plus, ce qui signifie *a contrario* que 60,9 % l'ont obtenu en 3 ans et moins : dès lors ne serait-il pas davantage positif et lisible d'inscrire comme indicateur le pourcentage de licences obtenus en 3 ans et moins ? En outre, les précisions méthodologiques sont relativement floues.

L'objectif n° 3 : « Faire de l'enseignement supérieur un outil performant de formation tout au long de la vie »

S'agissant de cet objectif, votre rapporteur spécial tient à souligner l'importance économique et sociale de la formation continue, dont le développement constituerait à la fois une source de productivité pour notre économie et le gage d'une « seconde chance » pour certains salariés.

Le premier indicateur associé est le pourcentage de diplômés en formation continue par rapport au nombre total de diplômés. Cet indicateur apparaît satisfaisant. Cela étant, il conviendrait de savoir si les données comprennent les diplômes décernés à des retraités, notamment dans le cadre des universités dites « du 3^e âge ».

La formulation du second indicateur, relatif à la part de marché des établissements d'enseignement supérieur dans la formation continue, interpelle quelque peu. En effet, le ministère est-il en mesure de déterminer le champ du « marché de la formation continue » ? En outre, l'emploi de la formulation « part de marché » suppose que la formation continue constitue un marché, où se rencontre une offre et une demande dans des conditions concurrentielles. Or Les établissements d'enseignement supérieur sont-ils susceptibles de participer à ce « marché » dans des conditions de concurrence équitable ?

Le troisième indicateur correspond au nombre de validations des acquis de l'expérience (VAE) dans les universités et au CNAM. Cet indicateur semble relever d'une bonne intention, mais l'absence de précision méthodologique ne permet pas de formuler une appréciation définitive.

L'objectif n° 4 : « Accroître de l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial »

L'objectif concernant l'accroissement de l'attractivité internationale de l'offre française et son intégration dans le système européen et mondial est apprécié par quatre indicateurs.

Le premier est relatif à la mesure de la mobilité des étudiants et se fonde sur les rapports de l'OCDE, ce qui soulève une difficulté dans la mesure où l'OCDE ne fait pas la distinction entre les étudiants relevant du budget de l'enseignement supérieur et les autres. Or ces derniers incluent notamment les élèves des grandes écoles, ce qui peut modifier à la hausse le taux de mobilité des étudiants, ce que confirme une réponse du ministère à une question de votre rapporteur spécial sur la mobilité des étudiants :

*« La France se situe dans la moyenne des pays de l'UE mais la situation est très variable selon les niveaux d'enseignement et les types d'établissement :- dans les universités, le pourcentage oscille entre 3 % et 4 % au niveau des 1^{ers} et surtout 2^{èmes} cycles ; **mais il peut aller jusqu'à 20 % et plus dans certains cas (Paris IX Dauphine, 20 %), notamment dans les Écoles (HEC, 20 % ; École Centrale Paris, 25 %) ; au niveau des 3^{èmes} cycles, la mobilité concerne 26 % des thésards et post-doctorants, selon des données fournies par l'association Bernard Grégory ».***

Le second indicateur consiste à mesurer la réussite relative des étudiants étrangers en licence. Cet indicateur est excellent dans son principe, car il est susceptible de permettre d'appréhender, établissement par établissement, si ceux-ci sont effectivement susceptibles de sélectionner et d'accueillir efficacement les meilleurs étudiants étrangers. Cela étant, on peut se demander si, conformément aux orientations du gouvernement, cet indicateur ne devrait pas être étendu au M, voire au D du LMD.

Le troisième indicateur est relatif au nombre de diplômes conjoints aux niveaux M et D, afin d'apprécier l'accroissement du nombre de partenariats. Il n'appelle pas à ce stade d'observations particulières.

L'objectif n° 5 : « Optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche »

Le cinquième objectif cherche à « optimiser l'accès aux ressources documentaires pour la formation et la recherche ». Comme le souligne le ministère, « dans le contexte d'ouverture internationale qui caractérise aujourd'hui l'enseignement supérieur, le niveau et la qualité des services documentaires constituent en effet un facteur d'attractivité essentiel et un élément déterminant dans l'activité de recherche ».

A cette fin, un indicateur relatif à la disponibilité des places de bibliothèques a été choisi, ainsi qu'un indicateur mesurant le nombre de documents des collections électroniques téléchargées au sein des établissements (intranet) et sur les sites Web des établissements (Internet).

On peut s'interroger sur la fiabilité de l'indicateur, qui se fonde sur les réponses des universités, qui, pour cette année, n'ont répondu qu'à hauteur de 50 %.

La situation des bibliothèques universitaires selon le ministère

« Après s'être profondément dégradée entre 1970 et 1988, la situation des bibliothèques universitaires s'est améliorée à partir de 1989. Toutefois, l'effort engagé ayant coïncidé avec une forte progression du nombre d'étudiants, ce n'est qu'à partir de 1996 qu'a pu être enregistré une amélioration des indicateurs par rapport à la situation observée à la fin de la décennie précédente :

- le ratio m²/étudiant est passé de 0,73 en 1970 à 0,65 en 1989 puis à 0,48 en 1995 avant de remonter à 0,66 en 2003 ;

- le ratio agents/1.000 étudiants (pour les seules universités) a connu une évolution analogue : 4 en 1970, 3,05 en 1989, 2,53 en 1995, 3,67 en 2003.

Par ailleurs, si la capacité d'acquisition des bibliothèques universitaires a progressé (0,64 volume acquis par étudiant ; 90 abonnements payants en cours pour 1.000 étudiants), elle reste modeste en regard de celle des universités des pays comparables.

1) Davantage de surfaces nouvelles pour les bibliothèques

Pour la période 2000-2006, les Contrats de Plan Etat- Régions (CPER) ont prévu 580 millions d'euros pour les bibliothèques (dont 167 pour l'Île-de-France), ce qui représente la construction, le réaménagement ou l'équipement de près de 300.000 m² de bibliothèques.

Entre 2001 et 2003, 62.900 m² supplémentaires de bibliothèques universitaires ont été mis en service.

Fin 2003, 943.000 m² de bibliothèques, soit 0,66 m² par étudiant, étaient en service dans les universités.

En 2004, 21.500 m² de surfaces nouvelles ont été mises en service (dont 7.000 m² pour la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université Toulouse II- Le Mirail, 3.700 m² pour la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université de Lyon III sur le site de la Manufacture et l'extension de la bibliothèque de l'Université Bordeaux I, soit 2.600 m²). et 19.000 m² ont été restructurées.

En 2005, prévu de restructurer 5.000 m² et d'ouvrir 28.000 m² (dont 7.800 m² pour la bibliothèque de l'Université de Versailles- Saint-Quentin, 6.300 m² pour la bibliothèque de l'Université Lyon II sur le site de Chevreuil et 5.100 m² pour la seconde tranche de la bibliothèque de l'Université du Mans).

2) Des efforts pour améliorer la gestion et le fonctionnement des bibliothèques

- **La rationalisation et développement des acquisitions documentaires.** Les volets documentaires des contrats favorisent un pilotage plus affirmé et une organisation plus cohérente de la documentation au sein des universités, grâce en particulier à l'intégration de bibliothèques de composantes au sein des Services Communs de Documentation (SCD) ou, à tout le moins, à la constitution d'un catalogue commun dans chaque établissement.

Ces intégrations favorisent l'élaboration d'une politique concertée d'acquisitions pouvant déboucher sur un plan de développement des collections.

C'est cette mise en cohérence qui a permis aux établissements, d'une part, de maintenir à niveau leurs acquisitions sur support papier en dépit de la hausse continue des coûts des abonnements aux revues en langues étrangères et, d'autre part, de faire face à l'explosion de la documentation électronique : à cet égard, l'ensemble des bibliothèques universitaires disposait en 2003 de 270.000 licences d'accès à des périodiques électroniques, contre 179.000 l'année précédente.

- **La modernisation du fonctionnement.** Désormais toutes dotées de Systèmes Intégrés de Gestion de Bibliothèque (SIGB), les universités poursuivent la modernisation de leur service de documentation en constituant des Systèmes d'Information Documentaire (SID), qui sont eux-mêmes une composante des systèmes d'information (SI) des établissements. Ces SID facilitent l'accès à l'ensemble des ressources électroniques produites ou acquises par les établissements pour la pédagogie et la recherche.

Plus de 6,5M€ sont consacrés en 2004 à ces actions (renouvellement des SIGB, acquisition de SID, extension du parc informatique). Cependant, le parc informatique à la disposition des usagers au sein des bibliothèques universitaires reste insuffisant : 7.128 postes de travail pour 1,2 million d'inscrits en 2003.

- **L'amélioration des services aux usagers,** grâce en particulier à : une augmentation des horaires d'ouverture : de 40 heures (h) en 1988, l'ouverture hebdomadaire moyenne des services est passée à 50h45 en 1997, puis à 57h à la rentrée universitaire 2003 ; un développement de l'accès direct aux collections : le pourcentage des fonds en libre accès est passé de 20% au début des années 90 à 32% aujourd'hui ; enfin, un développement de la formation des usagers à la recherche de l'information : cette formation est désormais mieux intégrée dans les cursus à l'occasion de la mise en œuvre du Licence- Master- Doctorat (LMD).

Conduite dans la durée, cette politique s'est traduite par un accroissement sensible du niveau d'activité : 72,3% des étudiants sont désormais inscrits en bibliothèque universitaire, contre 56% dix ans plutôt. L'usage est également plus intensif : chaque inscrit vient en moyenne 46 fois par an en bibliothèque, contre 34 fois en 1990 ; il emprunte à domicile 10,8 ouvrages par an, contre 7,9 en 1990. Ces progressions sont d'autant plus nettes que la consultation à distance, via Internet, d'une documentation électronique de plus en plus répandue se développe parallèlement.

Par ailleurs, le réseau formé par l'ensemble des bibliothèques universitaires et organisé autour d'outils collectifs a été consolidé.

3) Une situation qui peut être améliorée

Plusieurs éléments doivent être pris en compte : l'évolution et les perspectives de la démographie étudiante, l'expression de plus en plus forte de besoins documentaires issus d'établissements d'enseignement supérieur autres que les universités (IUFM, grands établissements, écoles supérieures, etc), l'augmentation des coûts de la documentation, plus rapide et plus forte que la moyenne des prix (les prix des périodiques scientifiques étrangers croissent de plus de 10% par an depuis 1995), l'émergence de la documentation électronique (entre 1998 et 2003, les dépenses correspondantes sont passées de 8% à plus de 17% des dépenses d'achats documentaires).

Ces différents facteurs et le retard accumulé ne sont pas sans incidences sur les besoins restant à satisfaire.

Besoins théoriques au titre des acquisitions documentaires :

Les crédits de fonctionnement (hors personnel) des bibliothèques universitaires sont actuellement de l'ordre de 100 euros par étudiant et par an, toutes sources de financement confondues. En 1989, le rapport Miquel évaluait les besoins à 600 F par étudiant (soit 91,5 euros), alors que les coûts étaient plus faibles et que la documentation électronique était encore peu développée.

Un objectif de 150 euros par étudiant et par an, soit 225 millions d'euros (toutes sources de financement confondues et en s'en tenant aux seuls étudiants des universités et des IUFM), apparaît réaliste si l'on veut à la fois : faire face à l'augmentation des coûts ; acquérir un volume par étudiant et par an ; accroître de 50 % le nombre d'abonnements ; accompagner le développement des ressources électroniques.

Pour y parvenir, une diversification des sources de financement est sans doute nécessaire. Il importe en particulier que, parallèlement à l'effort de l'Etat, les établissements d'enseignement supérieur continuent de réduire la dispersion de leurs crédits documentaires et de les regrouper au sein du service commun de la documentation, chargé de mettre en œuvre une politique documentaire concertée pour l'ensemble des composantes.

Besoins théoriques au titre de la numérisation des catalogues sur fiches

A l'issue du marché de conversion rétrospective des fiches encore sur support papier (marché national passé par le ministère), au moins 3,6 millions de fiches restent à numériser.

Du fait de l'existence du SUDOC (Système Universitaire de DOCumentation), les opérations à venir seront facilitées et moins onéreuses. Sur la base d'1 euro par notice, 3,6 millions d'euros seraient nécessaires pour supprimer les catalogues sur fiches qui subsistent dans les bibliothèques universitaires.

Besoins en locaux

Bien que plus de 360.000 m² de bibliothèques aient été construits depuis 1990, la situation des bâtiments se caractérise par :

- un ratio de 0,66 m²/étudiant, sensiblement inférieur au ratio théorique de 1,5m²/étudiant retenu par le Référentiel des Constructions Universitaires (RCU) de 1997 ;
- une place pour 13 à 14 étudiants, quand une place pour 5 à 8 selon les disciplines serait nécessaire ;

- une part trop réduite des collections en libre accès (32 %), qui ne correspond plus aux attentes des usagers d'aujourd'hui ;

- la vétusté et la mauvaise fonctionnalité de nombreux locaux, souvent inadaptés à l'implantation des nouvelles technologies. C'est le cas en particulier au centre de Paris, où des collections remarquables en quantité comme en qualité sont conservées dans des bâtiments saturés et présentant des défaillances en termes de sécurité.

En s'en tenant à un ratio de 1 m²/étudiant et en prenant en compte les 600.000 m² mis en service avant les années 1960/1970, les besoins globaux pourraient être évalués à 900.000 m² ainsi répartis : 200.000 m² à restructurer, 200.000 m² à reconstruire, 500.000 m² à construire ».

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

L'objectif n° 6 : « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international »

Le sixième objectif, consistant à produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international s'appuie sur deux indicateurs habituellement utilisés pour comparer les performances des différents pays, à savoir un indicateur de production scientifique (part des laboratoires universitaires dans le nombre d'articles publiés dans des revues scientifiques de rang A) et un indicateur de reconnaissance scientifique (indice de citation et indice de citation relatif).

L'objectif n° 7 : « Développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire »

Votre rapporteur spécial **se félicite** du choix de cet objectif, qui avec l'objectif n° 8 concernent la recherche universitaire, thème non abordé par les agrégats de la loi de finances pour 2004, comme l'avait regretté votre commission des finances.

Cet objectif vise à « développer le dynamisme et la réactivité de la recherche universitaire », en s'appuyant sur deux indicateurs :

- le taux de renouvellement des laboratoires universitaires. On peut toutefois s'interroger sur le lien entre ce taux et le dynamisme ainsi que la réactivité de la recherche universitaire, car faut-il nécessairement qu'il y ait un changement permanent de structures pour obtenir des performances ? Un laboratoire ne peut-il pas être performant et réactif tout en perdurant dans ses structures ?

- la part des publications des laboratoires universitaires dans les domaines prioritaires. De même, on peut rappeler que la définition du caractère prioritaire des domaines fluctue nécessairement dans le temps et que ce caractère conjoncturel est de nature à remettre en cause la fiabilité de l'indicateur.

L'objectif n° 8 : « Contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche universitaire »

Le huitième objectif vise à « contribuer à l'amélioration de la compétitivité de l'économie nationale par le transfert et la valorisation des résultats de la recherche universitaire », ce dont votre rapporteur spécial se félicite tout particulièrement. Trois indicateurs ont été choisis :

- le nombre de brevets en cours dans les établissements universitaires ;

- le ratio dépenses de dépôt de maintenance de brevets et licences / nombre de licences signées par les établissements du programme. On peut s'interroger sur la fiabilité du dénominateur dans la mesure où les contrats de licence peuvent être exclusif (consenti à un seul licencié) ou non-exclusif (plusieurs licenciés possibles). Dès lors ne conviendrait-il pas mieux de prendre comme dénominateur les revenus procurés par ces licences ?

- la part des contrats de recherche ou de transfert de savoir faire passés avec des entreprises dans les ressources totales des établissements universitaires. Votre rapporteur spécial juge primordial que la relation université-entreprise soit approfondie, la France se caractérisant par un certain cloisonnement à ce niveau : le fait que ce dernier indicateur soit en « construction » ne révèle-t-il pas précisément la faiblesse de la relation ? N'est-il pas étonnant que le ministère ne dispose pas d'ores et déjà de chiffres sur ce point ?

L'objectif n° 9 : « Concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française »

Le neuvième objectif tendant à concourir au développement de l'attractivité internationale de la recherche française est évalué par un seul indicateur, qui semble satisfaisant : la proportion d'étrangers parmi les chercheurs, enseignants-chercheurs, post-doctorants et ingénieurs de recherche en activité dans les laboratoires universitaires. Il convient toutefois de rappeler que ce nombre ne dépend pas seulement de l'attractivité de notre recherche

universitaire, dès lors que l'accès des professeurs étrangers à nos universités rencontre des obstacles statutaires.

L'objectif n° 10 : « Participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche »

Le dixième objectif, qui vise à participer activement à la construction de l'espace européen de la recherche, se retrouve dans plusieurs programmes, ce dont se félicite votre rapporteur spécial au nom de la cohérence entre programmes. Cet objectif s'appuie sur deux indicateurs qui n'appellent pas de commentaires : le ratio nombre de projets sélectionnés pour financement dans le cadre du PCRD/ nombre de projets éligibles, et le ratio nombre de projets coordonnés par un laboratoire universitaire français / nombre total de projets.

Cela étant on peut se demander s'il ne serait pas opportun de disposer également d'indicateurs relatifs aux langues de publication de nos recherches.

L'objectif n° 11 : « Disposer d'un parc immobilier correspondant aux besoins réels induits par les activités d'enseignement et de recherche et par la vie étudiante »

Le onzième objectif est de disposer d'un parc immobilier correspondant aux besoins réels induits par les activités d'enseignement et de recherche et par la vie étudiante, auquel a été associé un indicateur relatif au taux d'occupation des locaux.

Le principe de cet indicateur est intéressant. Encore conviendrait-il de connaître la définition des « locaux » concernés.

En outre, cet indicateur ne renseigne aucunement sur la qualité ou l'adaptation des locaux aux activités d'enseignement, comme l'illustre l'exemple de certaines universités parisiennes très anciennes dont les locaux, vétustes, sont fort utilisés, faute de place.

L'objectif n° 12 : « Développer la réalisation de prestations de services par les universités »

Cet objectif est appuyé par un indicateur, à savoir le montant des ressources propres procurées par les prestations de services. Cet indicateur est tout à fait satisfaisant, si ce n'est que votre rapporteur spécial souhaite une décomposition plus fine des ressources propres.

**D. OBSERVATIONS SUR LES OBJECTIFS ET INDICATEURS ENVISAGÉS
POUR LE PROGRAMME « VIE DE L'ÉTUDIANT »**

L'objectif n° 1 : « Promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur »

L'objectif n° 1 tendant à promouvoir une égale probabilité d'accès des différentes classes sociales aux formations de l'enseignement supérieur comporte quatre indicateurs.

Le deux premiers indicateurs visent à apprécier la démocratisation de l'enseignement supérieur en mesurant l'accès à l'enseignement supérieur des jeunes de 20/21 ans selon leur origine sociale, et l'évolution de la représentation des origines socio-professionnelles des étudiants selon le niveau de formation.

Ces deux indicateurs sont a priori intéressants, mais on peut s'interroger sur la portée de la dichotomie faite entre les professions libérales-cadres supérieurs et ouvriers. En outre, il convient de rappeler que l'enjeu n'est pas seulement d'amener un maximum de jeunes à entreprendre des études supérieures que d'élargir socialement l'accès des formations les plus sélectives et les plus porteuses en termes d'insertion professionnelle.

L'INSEE a ainsi publié dans le numéro de juin 2003 de sa revue « *Economie et statistique* » une étude¹ 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 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, dont les **principales conclusions** sont les suivantes :

- l'accès aux troisièmes cycles universitaires² 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 ;

¹ « Les inégalités sociales d'accès aux grandes écoles », Valérie Albouy et Thomas Wanecq.

² DEA, DESS, Doctorat, mais aussi, pour cette étude, CAPES, CAPET et Agrégation.

² 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.

- en revanche, après avoir connu une relative démocratisation, **« la base sociale de recrutement des grandes écoles¹ 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 écoles² »**, 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 ».

Quoi qu'il en soit, le troisième indicateur mesure le taux de réussite des boursiers, là où il conviendrait sans doute que soit mesuré le taux relatif de réussite des boursiers c'est-à-dire par rapport à l'ensemble des étudiants.

Cela étant, votre rapporteur spécial se félicite du quatrième indicateur, relatif au taux de paiement des bourses pour les mois de novembre et de décembre, qui répond à une demande de votre commission des finances.

Enfin votre rapporteur spécial regrette l'absence d'indicateurs relatifs à la résorption des inégalités géographiques, conformément aux objectifs du schéma de services collectifs en matière d'enseignement supérieur.

¹ 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.

² 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.

L'objectif n° 2 : « Améliorer les conditions de vie et de travail des étudiants en optimisant les coûts »

Le premier indicateur, relatif au taux de répartition de la couverture des besoins en logements, s'appuie sur trois mesures, à savoir le nombre de places pour 100 étudiants boursiers, le nombre d'académies ayant un nombre de places pour 100 boursiers inférieur à 30 et le nombre d'académies ayant un nombre de places pour 100 boursiers supérieur à 40.

Si ces deux dernières mesures sont satisfaisantes dans la mesure où elle permettent d'apprécier l'égalité répartition des moyens sur le territoire, « *le nombre de places pour 100 boursiers* » est un indicateur d'interprétation difficile, car le nombre de boursiers dépend à la fois des évolutions démographiques, du contexte économique (qui influe sur les revenus des parents) et de l'évolution du plafonnement des bourses.

Le deuxième indicateur concerne le bilan des enquêtes de satisfaction sur le logement et la restauration. Bien que seule la restauration soit évaluée (la note attribuée par les étudiants ne concerne que la qualité des restaurants universitaires), votre rapporteur spécial se félicite de la présence de cet indicateur, qui répond également à une demande de votre commission des finances.

Le troisième indicateur est le coût complet de fonctionnement par lit et par repas. Votre rapporteur spécial note avec satisfaction que le coût ici visé comprend la totalité des charges de fonctionnement. Cependant, il rappelle que ce coût n'est pas totalement tributaire de l'efficacité de la gestion mise en place, mais également du nombre de repas servis, qui a nettement diminué ces dernières années.

L'objectif n° 3 : « Développer la prévention dans le domaine de la santé »

Les deux indicateurs associés à cet objectif sont des indicateurs de moyens qui ne renseignent pas sur l'efficacité de leur allocation et de leur gestion : le taux d'étudiants de 1^{er} cycle ayant passé un contrôle médical et relevant de populations à risques, le pourcentage des ressources des établissements d'enseignement supérieur consacrées à la médecine préventive.

L'objectif n° 4 : « Encourager l'engagement des étudiants et le développement des activités sportives et culturelles »

Le premier indicateur, relatif au pourcentage d'étudiants pratiquant une activité sportive et ou culturelle, appelle deux remarques. Tout d'abord, on ne sait pas s'il s'agit seulement d'activités pratiquées dans le cadre universitaire. En outre, pourquoi ne pas prendre également en compte les activités associatives ?

Le second indicateur correspond au taux de participation étudiante aux élections universitaires (universités, CROUS...). Il n'appelle pas d'observations.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'occasion de la seconde délibération par l'Assemblée nationale du projet de loi de finances pour 2005 :

- les crédits du **titre IV** du budget de l'enseignement supérieur ont été **majorés à titre non reconductible de 924.000 euros** sur le chapitre 43-11 « *Enseignement supérieur. Encouragements divers* », dont 770.000 euros sur l'article 10 « *Etablissements d'enseignement supérieur privé* », et 154.000 euros sur l'article 30 « *Encouragements divers* » ;

- les crédits du **titre VI** du budget de l'enseignement supérieur ont été également **majorés à titre non reconductible** de 1.000.000 euros d'autorisations de programme (AP) et de **1.000.000 euros de crédits de paiement** (CP) sur le chapitre 66-73 « *Constructions et équipement. Enseignement supérieur et recherche* », article 10 « *Enseignement supérieur* ».

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. FRANÇOIS FILLON, MINISTRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE, DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE

Réunie le jeudi 4 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à l'audition de M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, sur les crédits de son département ministériel. Le compte-rendu de cette audition est reproduit ci-après.

A titre liminaire, M. François Fillon, ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, procédant à l'aide d'une vidéo-projection, a rappelé que la France se singularisait par une dépense d'éducation dans l'enseignement secondaire supérieure à la moyenne de celle des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), tandis que la dépense d'éducation dans l'enseignement supérieur était inférieure à cette moyenne. Il a ajouté que cette situation s'expliquait par l'absence de prise en compte de l'évolution des effectifs pendant plusieurs années, le nombre d'élèves de l'enseignement scolaire ayant diminué de façon continue jusqu'en 2002, tandis que le nombre d'enseignants avait augmenté sensiblement.

M. François Fillon a souligné la volonté corollaire de tenir compte de la démographie dans le projet de budget pour 2005, 1.000 postes d'enseignants étant créés dans le premier degré, où la hausse prévisible du nombre d'élèves à la rentrée s'élèverait à 51.000, et 3.400 postes d'enseignants étant supprimés dans le second degré, où le nombre d'élèves devrait diminuer de 44.700. Il a précisé que la baisse du nombre d'enseignants dans le second degré, plus importante que la hausse du nombre d'enseignants dans le premier degré, s'expliquait, notamment, par des différences de taux d'encadrement. Il a, par ailleurs, indiqué que 2.100 postes de contractuels ne seraient pas renouvelés, ce qui représenterait un effort comparable à celui des années passées.

S'agissant des emplois administratifs, il a annoncé qu'un seul départ à la retraite sur deux serait remplacé, ce qui devrait conduire à une réduction de 600 emplois en sus des 200 suppressions d'emplois résultant du transfert aux caisses d'allocations familiales de la gestion de l'ensemble des prestations sociales.

M. François Fillon a souligné ensuite que le projet de budget de l'enseignement scolaire proposait un important effort en matière de mesures

catégorielles, une provision de 34 millions d'euros en année pleine étant prévue pour renforcer l'attractivité des carrières des enseignants, et 32,1 millions d'euros étant prévus afin de rattraper progressivement le retard qui existerait en matière indemnitaire entre les personnels administratifs de l'éducation nationale et ceux des autres ministères.

Il a annoncé que, compte tenu des départs en retraite et de l'évolution des effectifs, le nombre de postes ouverts aux concours augmenterait toutefois de 1.000 postes pour s'établir à 26.500 en 2005 ; la diminution de 500 postes pour le premier degré étant compensée par une hausse de 1.500 pour le second degré. Il a insisté sur la novation consistant, cette année, à publier la liste des postes ouverts aux concours, concomitamment à l'annonce des chiffres du projet de budget, et ce, dans une double perspective d'amélioration de la gestion prévisionnelle des personnels comme d'amélioration de l'information des candidats aux concours.

S'agissant de l'enseignement supérieur, M. François Fillon a également souligné l'importance de l'effort budgétaire effectué cette année, avec la création de 1.500 emplois, dont 1.000 correspondaient à la consolidation des créations d'emplois annoncées en cours d'exécution 2004 en réponse aux demandes des chercheurs.

Il a évoqué ensuite l'augmentation sensible des crédits d'équipement de l'enseignement supérieur, dont les crédits de paiement connaîtraient une hausse de plus de 40 % dans le projet de budget pour 2005, notamment dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions. Il a observé que les travaux sur le campus de Jussieu progressaient de manière satisfaisante, puisque 21 barres, sur un total de 38, seraient désamiantées d'ici mi-2005.

Par ailleurs, il a exposé que le projet de budget pour 2005 mobilisait un milliard d'euros supplémentaires pour la recherche se répartissant ainsi : 356 millions d'euros prévus sur le budget civil de la recherche et développement (BCRD) ; 350 millions d'euros, issus des recettes des privatisations, alloués à l'Agence nationale pour la recherche afin de financer des projets de recherche ; enfin, 300 millions d'euros correspondaient à des mesures fiscales, en particulier le renforcement du crédit d'impôt-recherche. Au total, il a estimé que cet effort était ainsi destiné à hauteur des deux tiers à la recherche publique et à hauteur d'un tiers à la recherche privée.

M. François Fillon a ensuite abordé la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en se félicitant de ce que le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche conduisait l'expérimentation de la LOLF la plus importante du projet de loi de finances pour 2005, à savoir celle relative au programme « enseignement scolaire public du premier degré » qui concernait 332.000 emplois et 9,6 milliards d'euros de crédits.

En conclusion, il a souligné que les questions de l'amélioration du remplacement des enseignants, et de l'emploi de professeurs en surnombre, avaient fait l'objet d'une attention particulière, dans le cadre de la mise en œuvre des stratégies ministérielles de réforme (SMR), en indiquant que les problématiques pédagogiques n'avaient pas été abordées dans l'attente de la discussion du projet de loi d'orientation sur l'école.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé les raisons qui avaient conduit le ministère à ne pas suivre les recommandations des commissions des finances des assemblées parlementaires relatives à la définition des programmes de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur », visant notamment à scinder dans deux programmes distincts les activités de formation et de recherche.

En réponse, **M. François Fillon** a justifié la position du ministère en soulignant, tout d'abord, que l'enseignement supérieur et la recherche ne pouvaient pas être dissociés puisque la recherche se faisait, pour partie, dans les établissements d'enseignement supérieur et que les personnels étaient partagés entre l'enseignement et la recherche.

Puis il a souligné que la solution proposée par les commissions des finances des assemblées conduirait à limiter la fongibilité des crédits au détriment de l'autonomie des universités.

Il s'est ensuite interrogé, de manière plus générale, sur l'opportunité de constituer un « grand » ministère de la recherche, pour estimer difficile de « découper » le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. Et il s'est, notamment, appuyé sur l'exemple des pays étrangers pour affirmer que la recherche devrait, dans les années à venir, se faire de plus en plus dans le cadre des universités.

En réponse à **M. Philippe Marini**, rapporteur général, qui souhaitait connaître le devenir des projets relatifs à l'autonomie des universités, M. François Fillon a indiqué que l'idée d'évolution du statut des universités n'était pas abandonnée. Il a ajouté que cette réforme semblait cependant difficile à engager alors même que deux importants chantiers étaient déjà en cours, concernant l'école, d'une part, la recherche, d'autre part. Cela étant, il a souligné que la mise en place du système « licence-master-doctorat » (LMD) conduisait à une profonde réorganisation de l'offre d'enseignement des universités.

En outre, il a jugé que la question de l'autonomie de l'université n'était pas seulement une question technique, mais également une question éminemment politique, puisqu'elle impliquait de mener des réflexions sur la gouvernance des universités, ainsi que sur leur financement. Compte tenu du

caractère sensible de ces sujets, il a ainsi confirmé que la réforme initialement envisagée était reportée, en réitérant son souhait de mener à bien, en priorité, les réformes concernant l'école et la recherche.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a demandé s'il était prévu d'engager, dans le cadre du projet de loi d'orientation sur l'école, des réflexions sur les missions et l'organisation des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM).

M. François Fillon a confirmé que le projet de loi d'orientation comporterait une réforme des IUFM, dont les structures étaient régulièrement critiquées. Il a toutefois relativisé ces critiques en rappelant que les anciennes écoles normales d'instituteurs étaient également empreintes de nombreux défauts et que la formation des professeurs du second degré ne comprenait auparavant aucune initiation à la pédagogie. Il a, ensuite, annoncé deux pistes de réflexion : le renforcement du caractère universitaire de la formation et le développement de la formation professionnelle, par exemple, en allongeant les périodes de stages, ce qui représenterait toutefois un coût budgétaire notable.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, après s'être félicité de la qualité des informations apportées par le ministre, a demandé quelles étaient les modalités de transfert des personnels administratifs en charge de la gestion des personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), dont le transfert aux collectivités territoriales avait été décidé dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales.

En réponse, **M. François Fillon** a répondu que les conditions de transfert de ces personnels administratifs étaient les mêmes que celles du transfert des personnels TOS, c'est-à-dire qu'ils seraient mis à disposition des collectivités territoriales en 2005. Il a reconnu qu'il persistait un problème de locaux pour accueillir ces nouveaux personnels. Il a ajouté que des contacts avaient été pris avec l'ensemble des collectivités territoriales afin de préparer ces transferts et qu'il avait pu constater, lors de ses déplacements, que cette question n'était plus un sujet de préoccupation majeur pour les personnels concernés.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, a ensuite abordé la question des regroupements d'écoles primaires, en demandant si le ministère disposait d'un bilan pédagogique sur ces derniers. Il a, en particulier, fait état de l'inquiétude que pouvaient ressentir certains élus locaux quant à la pérennité de ces regroupements qui, lors de leur constitution, pouvaient demander des efforts financiers importants, en particulier pour la construction des bâtiments.

En réponse, **M. François Fillon** a indiqué que le bilan pédagogique était plutôt positif. S'agissant de l'inquiétude exprimée par d'aucuns sur ces

regroupements, il a affirmé sa volonté de tout mettre en œuvre pour maintenir le service public de l'éducation nationale sur l'ensemble du territoire, et il a indiqué qu'il était notamment favorable à ce que le maintien de ce service public en zone rurale fasse l'objet de la même priorité que les zones d'éducation prioritaire (ZEP). Concernant particulièrement la question des réseaux pédagogiques d'intégration, il a fait part de ses réserves, en considérant que ce dispositif était porteur d'un découplage commune-école qui impliquerait, à terme, le transfert des compétences actuelles en matière d'enseignement scolaire des communes vers les structures intercommunales. Et il a jugé qu'il n'appartenait pas à son ministère d'être à l'origine d'un tel transfert. Il a précisé qu'il ne voyait toutefois pas d'inconvénient à la constitution de ces réseaux s'ils étaient le fruit d'une réelle volonté locale.

M. Jean Arthuis, président, a fait part de son expérience en expliquant que les réseaux pédagogiques d'intégration pouvaient être utilisés par les services déconcentrés du ministère comme une variable d'ajustement afin d'éviter la fermeture de certaines écoles dans l'attente, souvent déçue, d'éventuelles inflexions démographiques.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, a rappelé le niveau élevé du ratio enseignant/élèves dans l'enseignement secondaire français et a demandé les mesures prises pour remédier à ce que la Cour des comptes avait qualifié de « dérive de l'offre d'enseignement ».

En réponse, **M. François Fillon** a admis que l'offre d'enseignement pouvait être considérée comme excessive. Il a ainsi relevé que certains élèves de seconde pouvaient avoir jusqu'à 36 heures de cours par semaine, ce qui, ajouté au temps de travail personnel, constituait une importante charge de travail pour les élèves. Il a précisé que cette situation s'expliquait notamment par la multiplication des missions confiées à l'école, en citant notamment l'éducation à la sécurité routière ou à l'environnement, ainsi que par la multiplication des options. A ce titre, il s'est félicité de ce que le rapport « Thélot » ait mis la priorité sur la définition, par le Parlement, d'un socle de connaissances fondamentales, après l'avis d'une commission de sages.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, s'est alors demandé si, dans le cadre de la promotion d'une réelle « communauté éducative », qui supposait des règles communes, connues, respectées et éventuellement sanctionnées, le chef d'établissement pourrait bénéficier d'une autorité accrue.

En réponse, **M. François Fillon** a observé que le rapport dit « Thélot » avait traité de la question des obligations de service des enseignants et avait opté pour une normalisation du temps de présence de ces derniers dans les établissements scolaires, ainsi que pour un renforcement du rôle du chef d'établissement. Il a exposé qu'il préférerait cependant envisager une autre

piste de réflexion tendant à mettre en place un système d'incitations financières pour les enseignants qui prendraient des responsabilités supplémentaires, en trouvant anormal, par exemple, qu'un professeur des écoles, acceptant de suivre une formation pour enseigner une langue étrangère, ne soit pas davantage rémunéré.

M. Gérard Longuet, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, a enfin souhaité savoir si le ministère avait toujours l'intention de racheter l'ancien siège de France Télécom, situé 103 rue de Grenelle, et si cette opération était opportune dans la mesure où ce bâtiment se trouvait dans un des arrondissements les plus chers de Paris.

En réponse, **M. François Fillon** a précisé que cette opération serait susceptible de permettre le regroupement sur un même site de directions aujourd'hui très éclatées, d'une part, qu'elle serait financièrement neutre, d'autre part.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur, a rappelé que M. Luc Ferry, alors ministre de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche, avait reconnu, l'an passé, devant la commission des finances du Sénat, que l'information dont disposait le ministère de l'éducation nationale sur la situation financière des universités n'était pas tout à fait exacte, et il a demandé si des progrès avaient été observés et si des mesures avaient été prises.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que le ministère ne connaissait notamment pas le niveau des réserves financières mobilisables des universités.

En réponse, **M. François Fillon** a estimé que les informations dont disposait son ministère sur les comptes financiers des établissements d'enseignement supérieur étaient exactes, même si elles n'étaient pas complètes. Il a ajouté que la mise en œuvre de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) serait, en tout état de cause, un facteur de clarification, et qu'il avait engagé une refonte des outils de suivi des comptes financiers des établissements, consistant notamment à définir des indicateurs financiers et comptables pertinents. Il a indiqué que l'on pourrait ainsi y voir plus clair d'ici la fin de l'année 2005.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur, s'est inquiété de l'effort financier restant à consentir pour l'exécution des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, en précisant que les crédits de paiement prévus sur la période 2000-2005, en matière d'enseignement supérieur, correspondaient à 30 % de ses engagements financiers sur la période 2000-2006.

En réponse, **M. François Fillon** a souligné que son ministère aurait délégué, d'ici la fin 2005, près de 82 % des autorisations de programme

correspondant aux engagements de l'Etat au titre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, et il a estimé que ceux-ci auraient ainsi un peu moins d'une année de retard. En outre, il a souligné l'accélération des crédits de paiement destinés aux investissements universitaires dans le projet de loi de finances pour 2005 et il a estimé que le ministère de l'enseignement supérieur se comparait tout à fait favorablement par rapport aux autres ministères en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions.

En réponse à **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, qui soulignait les besoins de rénovation des logements d'étudiants, et qui s'interrogeait sur l'opportunité de confier ces opérations, par exemple au travers de contrats de « lease-back », à des opérateurs plus qualifiés que les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS) pour la conduite de projets immobiliers, comme des offices HLM, M. François Fillon s'est déclaré tout à fait favorable à la mise à l'étude de cette idée, tout en rappelant l'effort déjà consenti par l'Etat pour le logement étudiant.

M. Maurice Blin, rapporteur spécial des crédits de la recherche, a souhaité connaître les fondements, l'inspiration et les modalités de la création de l'agence nationale pour la recherche. Il a également demandé quelles seraient les prérogatives de cette agence, en particulier si celle-ci conduirait à une certaine forme de reconcentration de la politique de recherche, et, si celle-ci avait vocation à déterminer les priorités stratégiques de la recherche française, en observant, à cet égard, que la recherche était tirée aux Etats-Unis par les forces du marché et par les perspectives de profit, comme l'illustrait l'exemple des biotechnologies.

En réponse, **M. François Fillon** a précisé que la création de cette agence nationale pour la recherche reposait sur la conviction selon laquelle il était souhaitable qu'une partie du financement public de la recherche prenne la forme de financements destinés à des projets de durée limitée, comme c'était déjà le cas dans tous les autres grands pays industrialisés. Il a ajouté que 350 millions d'euros étaient prévus à cet effet en 2005 en provenance des recettes de privatisation, et que leur répartition supposait, en tout état de cause, la création d'une structure ad hoc qui aurait au départ le statut de groupement d'intérêt public (GIP), mais qui devrait prendre ensuite la forme d'une agence.

Il a annoncé que cette agence aurait effectivement pour vocation d'orienter la recherche française et qu'il envisageait, pour ce faire, la constitution d'un conseil d'orientation de la recherche placé, comme dans les autres grands pays industrialisés, auprès du Président de la République, avec un double rôle d'analyse stratégique et d'expertise en matière de grands projets.

M. Eric Doligé a estimé que le transfert aux départements des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) constituerait un choc

culturel, et il s'est inquiété du niveau de formation et de la mauvaise organisation du remplacement de ces personnels TOS, en regrettant qu'il soit difficile d'obtenir des informations de la part de l'éducation nationale. Il s'est également inquiété des personnels TOS qui seraient nécessaires au fonctionnement des internats dont la création était envisagée. En outre, il a relevé que la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités locales confiait aux collectivités territoriales les missions d'accueil des établissements publics locaux d'enseignement (EPLE), mais que ces missions étaient aujourd'hui assurées, pour une large part, par des personnels administratifs dont le transfert n'était pas prévu. En conséquence, il s'est demandé ce que recouvrait cette notion d'accueil et si les collectivités territoriales n'allaient pas se voir réclamer le recrutement de personnels chargés spécifiquement de l'accueil.

A cet égard, **M. Roger Karoutchi** a souligné que la décentralisation des personnels TOS conduirait à multiplier par sept les effectifs gérés par le conseil régional d'Ile-de-France, ce qui pouvait expliquer des réticences initiales, mais que, compte tenu des difficultés croissantes de mise en œuvre par les collectivités territoriales de petits projets de rénovation dans les EPLE, la globalisation pour la gestion immobilière ne semblait pas être une mauvaise solution.

Par ailleurs, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**, a exprimé le souhait que les nouveaux statuts des TOS en cours de rédaction n'empêchent pas les collectivités territoriales de redéployer les personnels en fonction de l'évolution des besoins.

En réponse, **M. François Fillon** a rappelé que la loi relative aux responsabilités locales avait fait le choix de transférer 100 % des moyens réellement mis en œuvre par l'Etat à la date du transfert. Il a précisé que l'Etat ne transférerait donc pas de crédits supplémentaires pour des besoins qui pourraient apparaître ultérieurement, comme cela avait d'ailleurs été le cas dans le cadre des lois de décentralisation de 1982. Il a rappelé que le choix consistant à mettre temporairement les TOS à disposition des collectivités territoriales donnerait à tous les acteurs une année pour négocier les détails de l'opération. Enfin, il s'est engagé à faire préciser la notion d'accueil.

En réponse à **M. Eric Doligé**, qui observait que la décentralisation se traduisait par des opportunités d'échanges de locaux entre les collectivités territoriales et les services déconcentrés du ministère, M. François Fillon s'est déclaré ouvert à toute discussion à ce sujet.

En réponse à **M. Serge Dassault**, qui estimait que l'obligation scolaire jusqu'à 16 ans n'était pas satisfaisante, car elle contraignait des élèves à demeurer en situation d'échec dans les établissements scolaires, et qui préconisait en conséquence le développement de l'apprentissage à partir de 14 ans, M. François Fillon a estimé que le débat relatif au collège unique n'avait, selon lui, pas beaucoup de sens, car le collège n'avait d'unique que le

nom, compte tenu du développement plus ou moins officiel de filières diversifiées de formation, pour lesquelles il s'efforcera d'ailleurs de définir un cadre légal dans le cadre du projet de loi d'orientation sur l'école dont la discussion était prévue pour 2005. Par ailleurs, il a rappelé le développement des formations en alternance à partir de la classe de 4^e et la mise en œuvre, à compter de cette année, de périodes de découverte professionnelle en classe de 3^e. Enfin, il s'est déclaré opposé à l'abaissement de l'âge légal de la scolarité obligatoire, en jugeant que cela constituerait un très mauvais signal, car la France avait besoin d'élever le niveau de formation générale, même s'il était également souhaitable de répondre aux besoins des élèves en difficulté.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné, à cet égard, la nécessité de promouvoir l'enseignement professionnel afin que celui-ci ne soit pas une filière accueillant principalement des élèves en situation d'échec.

M. Jean Arthuis, président, a estimé, pour sa part, indispensable de mieux coordonner les efforts des lycées professionnels et des centres de formation des apprentis (CFA).

M. Roger Karoutchi a rappelé que le rapport de la « commission Thélot » formulait des propositions de réforme des obligations de service des enseignants conduisant d'ailleurs leurs organisations représentatives à s'alarmer de ce que l'on demandait aux enseignants de travailler davantage après que la plupart des Français eurent bénéficié d'une réduction de leur temps de travail, et a interrogé le ministre sur ses intentions à cet égard. M. François Fillon a fait part de son faible enthousiasme pour la proposition consistant à accroître de quatre heures les obligations de service des nouveaux enseignants, en contrepartie de rémunérations accrues, en jugeant que cette mesure serait désincitative pour les personnels qui s'investissaient aujourd'hui davantage dans la vie de leurs établissements. Par ailleurs, il a estimé prioritaire de différencier les obligations de service en fonction des établissements, en relevant que les conditions de travail n'étaient pas les mêmes à Henri IV et en zone d'éducation prioritaire.

En réponse à **M. Jean-Jacques Jégou**, qui exprimait le souhait que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) permette de clarifier la part des dépenses des centres hospitaliers universitaires (CHU) relevant de leurs activités de recherche et de formation, M. François Fillon a confirmé qu'il existait des zones d'ombre et de recouvrement en la matière et que la LOLF pourrait d'ailleurs faire apparaître des besoins de réorganisation en profondeur des formations médicales, voire de réduction du nombre des CHU.

En réponse à **M. Roger Karoutchi** et à **M. Jean Arthuis, président**, qui l'interrogeaient sur la mise en œuvre des engagements de son prédécesseur consistant à clarifier les conditions d'utilisation des emplois du ministère, d'une part, à réduire de 2.437 en 2002-2003 à 2.000 en 2003-2004, puis à

1.500 en 2004-2005, les enseignants du second degré en surnombre disciplinaire, du fait des rigidités résultant des cloisonnements entre disciplines et entre académies, **M. François Fillon** a précisé que le ministère avait d'ores et déjà accompli de gros efforts consistant, notamment, à réduire drastiquement le nombre de mises à disposition, d'une part, à mobiliser sur les activités de remplacement ou d'enseignement de matières connexes 50 % des surnombres disciplinaires dès cette année et 100 % à la rentrée 2005, d'autre part.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui relevait que le système éducatif était géré à tous les niveaux de responsabilité par des enseignants pouvant relativement peu s'appuyer sur des gestionnaires, **M. François Fillon** a confirmé la nécessité que les services déconcentrés du ministère disposent de plus de gestionnaires qualifiés, tout en soulignant que d'autres ministères étaient également confrontés à une telle situation. Il a observé que l'éducation nationale avait récemment ouvert ses emplois de direction à des personnels administratifs en détachement, d'une part, que les conditions d'accès aux fonctions d'inspecteur d'académie avaient été assouplies, d'autre part. Il a estimé que les fonctions de recteur et de président d'université avaient vocation à être occupées par des universitaires.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui se demandait si le ministère disposait d'une image fidèle du nombre d'enfants scolarisés, **M. François Fillon** a précisé que les dysfonctionnements et les incitations à « tricher » sur les effectifs portaient surtout sur les prévisions et il a indiqué que l'éducation nationale allait expérimenter, cette année, dans vingt départements, une nouvelle « base-élève » susceptible d'améliorer la fiabilité des prévisions d'effectifs de l'enseignement primaire, comme de soulager les directeurs d'école.

Enfin, **M. Jean Arthuis, président**, a relevé que le ministère de l'éducation nationale prévoyait de confier la responsabilité de quatre de ses cinq programmes en matière d'enseignement scolaire à une seule et même personne, ce que le comité interministériel d'audit des programmes (CIAP) avait qualifié de « situation singulière », car elle ne correspondait pas à l'esprit de la LOLF.

En réponse, **M. François Fillon** a estimé qu'il s'agissait là d'une vraie difficulté. Il a, en effet, rappelé que le ministère avait connu des directions d'administrations centrales spécifiques au premier et au second degrés, mais que cette organisation n'était pas efficace, et que la « commission Thélot » préconisait d'ailleurs de mieux articuler le primaire et le secondaire. Cela étant, il a indiqué réfléchir à la création d'un secrétariat général.

A l'issue de l'audition du ministre, la commission a adopté, à l'unanimité, les crédits de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur

et de la recherche : I. Enseignement scolaire, qui avaient été précédemment réservés.

II. EXAMEN DES CRÉDITS

Réunie le mardi 9 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen des crédits de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : II. Enseignement supérieur**, sur le **rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement supérieur**.

A titre liminaire, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, s'est félicité de la diligence des services du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche dans le traitement des questionnaires parlementaires, puisque 90 % des réponses avaient été envoyées dans les délais cette année, contre 50 % l'année dernière.

Il a indiqué que les crédits de l'enseignement supérieur dans le projet de budget s'élevaient à 9,362 milliards d'euros, soit une progression de 3,1 % à structure constante, par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Il a toutefois précisé que les crédits du ministère de l'Éducation nationale ne représentaient environ que la moitié des dépenses publiques en faveur de l'enseignement supérieur, en observant notamment que le budget de l'enseignement scolaire prenait à sa charge les dépenses d'administration générale et les dépenses de pension de l'enseignement supérieur, d'une part, que 12 autres ministères participaient au financement de l'enseignement supérieur à hauteur de 1,5 milliard d'euros, d'autre part. Enfin, il a rappelé que les collectivités territoriales contribuaient, aussi, de manière croissante au financement de l'enseignement supérieur.

Constatant l'éclatement du financement de l'enseignement supérieur, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a évoqué les perspectives offertes par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et par la création de la mission interministérielle « recherche et enseignement supérieur ». A cet égard, il s'est réjoui du dialogue constructif engagé entre le ministère et son prédécesseur, M. Jean-Philippe Lachenaud, quant à la définition des objectifs et des indicateurs envisagés pour les programmes « Formation et recherche universitaire » et « Vie étudiante ». En particulier, il s'est félicité de l'introduction, en réponse aux demandes explicites de la commission des finances du Sénat, d'indicateurs de satisfaction des usagers des restaurants universitaires et de délais de paiement des bourses.

Cependant, il a regretté que le gouvernement n'ait pas suivi les préconisations conjointes des commissions des finances des assemblées relatives à l'architecture d'ensemble de la nouvelle mission interministérielle. Il a notamment déploré que les écoles d'ingénieurs relevant de différents ministères n'aient pas été intégrées à la mission, alors que la recherche qui s'effectuait dans ces écoles avait été incorporée à celle-ci. Il a ainsi observé que si la recherche du laboratoire des Ponts et chaussées faisait partie de la mission interministérielle, l'école nationale des Ponts et chaussées, elle-même, n'en relevait pas, ce qu'il a estimé peu cohérent.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite jugé que l'enseignement supérieur était devenu, au cours de ces dernières décennies, le « parent pauvre » de l'éducation nationale, en relevant qu'entre 1975 et 2003, la dépense moyenne par étudiant de l'enseignement supérieur avait augmenté de 25 % en euros constants, alors que, dans le même temps, la dépense moyenne par élève de l'enseignement scolaire, tous niveaux confondus, avait connu une hausse de 82 % en euros constants. Il a aussi remarqué que cette évolution avait placé la France dans une position singulière, puisque la dépense par élève du secondaire était nettement supérieure à la moyenne des pays de l'OCDE, tandis que la dépense par étudiant était inférieure. Il a, en outre, fait état du rapport annuel de l'OCDE sur l'éducation publié en septembre 2004, mettant en évidence que la France figurait parmi ceux des pays développés où l'échec des étudiants des filières générales était le plus élevé. Il a, ainsi, fait valoir que l'amélioration qualitative de notre enseignement supérieur était indispensable pour permettre à notre pays de s'adapter à une économie de la connaissance et stimuler sa croissance économique à long terme.

Au regard de ce constat, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, s'est félicité de ce que le projet de loi de finances pour 2005 comporte, pour la seconde année consécutive, un important effort de redéploiement des moyens de l'éducation nationale en faveur de l'enseignement supérieur et de la recherche universitaire. Il a indiqué que ce changement d'orientation se traduisait, notamment, par la création de 1.000 postes d'enseignants chercheurs et de 150 emplois d'ingénieurs d'études. Il a, par ailleurs, rappelé que les départs en retraite, dont le nombre allait s'accroître dans les années à venir, devraient faire l'objet d'une attention particulière afin d'éviter une dégradation du taux d'encadrement.

Il s'est ensuite félicité de la progression sensible des crédits d'investissement, en rappelant toutefois que la réalisation des contrats de plan Etat-Région connaissait des retards, et que la dette de l'Etat était, à ce titre, de 1,5 milliard d'euros, les crédits de paiement engagés d'ici la fin 2005 ne correspondant qu'à 30 % des engagements de l'Etat sur la période 2000-2006.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a ensuite insisté sur la situation préoccupante du logement étudiant, qui lui apparaissait de plus en plus comme le « point noir » de l'enseignement supérieur. Il a expliqué que cette situation était le résultat du faible effort budgétaire consenti pendant plusieurs décennies en faveur de l'accueil des étudiants, dont les conséquences étaient l'obsolescence et l'insuffisance du parc actuel des résidences universitaires. Il a, notamment, constaté qu'il y avait aujourd'hui autant de places dans les résidences universitaires que dans les années 70, alors que le nombre d'étudiants avait plus que doublé. Il s'est donc félicité du volontarisme du gouvernement, qui s'était fixé les objectifs de 7.000 rénovations de chambres par an pendant 10 ans, et de 50.000 constructions en 10 ans. Cependant, il s'est interrogé sur le réalisme de ces objectifs, compte tenu notamment de la capacité des CROUS, dont ce n'était pas le métier, à conduire des chantiers immobiliers d'une certaine ampleur. Il a ainsi suggéré que la construction et la rénovation des résidences universitaires, dont les CROUS demeuraient gestionnaires, soient confiées à d'autres opérateurs, ce qui permettrait à l'Etat de se concentrer sur la rénovation des universités.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a enfin envisagé les questions de l'organisation et de la gestion des établissements d'enseignement supérieur, caractérisées par une situation à mi-gué entre gestion centralisée et autonomie des établissements. Faisant référence aux travaux de la Cour des comptes, ainsi que des différentes inspections générales, il a notamment souligné l'absence de gestion prévisionnelle des ressources humaines, l'opacité des procédures de recrutement, l'insuffisance du contrôle budgétaire, la méconnaissance et l'insuffisance de sa maintenance, ainsi que la fragilité de la comptabilité des établissements.

A cet égard, il a approuvé le choix fait par le gouvernement d'une réforme progressive, permettant aux différents acteurs de s'approprier de nouveaux modes de gestion et de fonctionnement. Il a noté qu'il n'était pas toujours nécessaire de solliciter le Parlement pour engager des réformes, qui pouvaient être réalisées sur la base d'une démarche pragmatique, comme le montrait la mise en place du dispositif Licence-master-doctorat (LMD), d'ores et déjà adopté par les trois quarts des universités. Il a exposé que le LMD était à même de produire des changements en invitant au décroisement des filières et à la rationalisation de l'offre de formation, et en stimulant la constitution de pôles de compétences de taille critique, de nature à accroître la visibilité internationale de l'enseignement supérieur.

Il a ajouté que la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) constituait également un levier de changement, puisqu'elle responsabiliserait davantage les établissements, favoriserait une meilleure utilisation potentielle des crédits et mettrait en place un dialogue de gestion renforcé entre le ministère et les établissements, se

traduisant notamment par le développement d'une comptabilité analytique et une culture de l'évaluation.

En conclusion, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, n'en a pas moins estimé souhaitable de réviser rapidement les prérogatives ainsi que les modes de désignation des conseils d'administration comme des présidents d'université, en soulignant que le choix du président d'université parmi le corps professoral existant, comme le choix du secrétaire général sur une liste d'aptitude n'était pas satisfaisant, dans la mesure où ces modalités privaient, parfois, les universités de gestionnaires professionnels.

Un large débat s'est alors instauré.

M. Maurice Blin s'est tout d'abord inquiété du retard de la France dans le domaine de la recherche universitaire, exception faite, à l'instar de la Russie, des mathématiques, d'une part, et de la rupture de l'équilibre entre l'enseignement et la recherche au sein des universités, d'autre part. Il s'est également interrogé sur les facteurs de réussite des Etats-Unis, qui parvenaient à cumuler des résultats exceptionnels, aussi bien en matière de recherche appliquée que de recherche fondamentale.

En réponse, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a confirmé la nécessité de mieux valoriser la recherche universitaire.

M. Serge Dassault s'est ensuite demandé pourquoi les bailleurs sociaux semblaient peu s'intéresser à la question du logement étudiant. Il a également souhaité savoir si le numerus clausus, appliqué aux concours de recrutement de médecins, avait été modifié à la hausse afin de prendre en compte les éventuelles pénuries de médecins dans certaines spécialités.

En réponse, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a exposé que ce numerus clausus avait été relevé, et il a confirmé qu'il souhaitait vivement que les bailleurs sociaux soient associés à la rénovation et la construction des logements étudiants, cependant que **M. Claude Belot** se demandait dans quelle mesure les offices d'HLM pouvaient pleinement participer à de telles opérations.

Enfin, constatant que les étudiants étrangers étaient de plus en plus nombreux au sein des universités françaises, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité savoir quelles étaient les disciplines choisies par ces derniers.

En réponse, **M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, a souligné la volonté du gouvernement d'accueillir désormais, avant tout, des étudiants étrangers en troisième cycle, les évolutions de ces dernières années attestant d'un changement dans ce sens. Il a précisé que les étudiants étrangers choisissaient proportionnellement davantage les matières scientifiques.

M. Philippe Adnot, rapporteur spécial, a alors préconisé l'adoption du budget de l'enseignement supérieur. La commission a **décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche : II. Enseignement supérieur.**

La commission a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE : LISTE DES PRINCIPAUX SIGLES

AMUE	Agence de mutualisation des universités et des établissements
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
CAE	Conseil d'analyse économique
CAF	Caisse d'allocations familiales
CAR	Conférence administrative régionale
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
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
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
CPU	Conférence des présidents d'université
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
DAF	Direction des affaires financières
DEA	Diplôme d'études approfondies
DEP	Direction de l'évaluation et de la prospective
DES	Direction de l'enseignement supérieur
DESS	Diplôme d'études supérieures spécialisées
DEUG	Diplôme d'études universitaires générales
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DO	Dépense ordinaire
DR	Direction de la recherche
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
FESIC	Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres
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
MENESR	Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche
NTIC	Nouvelles technologies de l'information et de la communication
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OVE	Observatoire national de la vie étudiante
PAP	Projet annuel de performances
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
UDESCA	Union des établissements d'enseignement supérieur catholique
UFR	Unité de formation et de recherche
U3M	(Plan) Université du 3 ^{ème} millénaire
VAE	Validation des acquis de l'expérience

Réunie le **mardi 9 novembre 2004**, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe Adnot, rapporteur spécial**, sur les **crédits de l'enseignement supérieur pour 2005**.

La commission a alors décidé de **proposer au Sénat l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 2005**.

Elle a confirmé cette position lors de sa réunion du jeudi 25 novembre 2004 après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.