

N° 88

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1988-1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1988

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 1989, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 12

**ÉDUCATION NATIONALE, ENSEIGNEMENT SCOLAIRE
ET SUPÉRIEUR**

II. - Enseignement supérieur

Rapporteur spécial : M. Jacques DESCOURS DESACRES

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 160 et annexes, 294 (annexe n° 13), 295 (tome V) et T.A. 24

Sénat : 87 (1988-1989)

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	4
PRINCIPALES OBSERVATIONS	6
EXAMEN EN COMMISSION	10
CHAPITRE PREMIER - LES EXIGENCES BUDGETAIRES LIEES A L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES CONNAIS- SANCES	12
A. Evolution des effectifs	12
1. Progression continue des effectifs étudiants	12
2. Maintien d'un taux d'échec important	17
B. Présentation générale des crédits	19
1. Le projet de budget pour 1989	19
2. L'évolution des crédits des universités au cours des der- nières années	21
3. L'évolution de la structure du budget des universités	24
CHAPITRE II - LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNE- MENT SUPERIEUR	27
A. Evolution des emplois	27
1. Les personnels enseignants	28
2. Les personnels non enseignants	33
B. Mesures intéressant la situation des personnels	34
1. Les personnels enseignants	35
2. Les personnels non enseignants	40
CHAPITRE III - LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	41
A. Le fonctionnement des universités	41
B. Les équipements universitaires	45
C. L'enseignement universitaire privé	50
D. Les bibliothèques	52
E. Les grands établissements	56

CHAPITRE IV- LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE	61
<i>A. Présentation des crédits</i>	61
<i>B. Les crédits d'équipement hors soutien de programmes</i>	63
<i>C. Les crédits de fonctionnement</i>	66
CHAPITRE V - L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES ETUDIANTS	67
<i>A. Présentation générale des crédits</i>	67
<i>B. Les aides directes</i>	68
<i>C. Les aides indirectes</i>	71
MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE	74
<i>Amendement</i>	76

AVANT-PROPOS

**Mesdames,
Messieurs,**

Le projet de budget pour 1989 de la section « Enseignement supérieur » de l'Education nationale enregistre une croissance de 9,1 % en 1989, soit une progression supérieure de 2,6 points à celle du budget général de l'Etat, traduisant ainsi la priorité accordée par le Gouvernement.

Toutefois, au regard des perspectives de croissance rapide du nombre des effectifs des étudiants, le budget proposé ne permet que de satisfaire les besoins les plus urgents du système universitaire, et correspond pour l'essentiel à la consolidation des mesures adoptées à ce titre dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988.

Les moyens affectés aux dépenses de personnel portent moins sur des créations d'emplois d'enseignants, dont la progression demeure insuffisante au regard des besoins exprimés, que sur diverses mesures de revalorisation de la situation des personnels, dont certaines correspondent à la stricte application de décisions prises par les précédents Gouvernements.

Les moyens destinés au fonctionnement et à la maintenance des établissements, et notamment des bibliothèques, enregistrent une progression satisfaisante, qui devrait permettre d'absorber en partie le retard important pris en matière d'entretien du patrimoine universitaire.

Toutefois, concernant le fonctionnement des universités, deux interrogations importantes subsistent qui portent d'une part sur la réorganisation des premiers cycles universitaires, et d'autre part sur les modalités de développement de l'autonomie des universités.

Les crédits d'action sociale en faveur des étudiants bénéficient d'une progression importante, correspondant à une forte majoration du taux des bourses et au rattrapage des crédits affectés aux oeuvres universitaires.

Enfin, l'effort consacré à la recherche universitaire est faible. Inférieur de 45 % à la croissance globale du budget civil de la Recherche et du Développement, il ne paraît pas de nature à favoriser la relance de la recherche préconisée par le Gouvernement.

Au total, compte tenu des perspectives de croissance rapide du nombre des effectifs étudiants et de l'importance des besoins à satisfaire, ce budget ne peut constituer qu'une étape qui doit s'inscrire dans le cadre d'une politique à long terme, visant à améliorer à la fois le fonctionnement des universités et l'efficacité de la formation qu'elles dispensent. Celle-ci reste à définir.

Après avoir analysé les perspectives d'évolution des effectifs d'étudiants et procédé à une présentation générale des crédits du budget proposé pour 1989, votre Rapporteur s'attachera à décrire les mesures nouvelles contenues dans le projet concernant les moyens des établissements d'enseignement supérieur, la recherche universitaire, et enfin l'action sociale en faveur des étudiants ainsi qu'à exposer les principales observations de la commission.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de budget pour 1989 de la section « Enseignement supérieur » de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports enregistre une progression de 9,1 % en 1989, traduisant ainsi la priorité que lui accorde le Gouvernement.

Le budget ainsi proposé permet de satisfaire les besoins urgents du système universitaire.

Les moyens dégagés visent à la fois à augmenter les capacités d'accueil et à améliorer les structures existantes, face à la progression rapide du nombre des étudiants.

Le projet de budget pour 1989 est en effet caractérisé par :

- la création de 520 emplois nouveaux, dont votre Commission espère qu'ils pourront être effectivement pourvus;

- des mesures d'amélioration de la situation des personnels.

Ces mesures comportent notamment la revalorisation du taux des heures complémentaires, qui avait été souhaitée par votre Commission dans le respect des obligations de service des enseignants.

- un relèvement significatif des subventions de fonctionnement des établissements;

- l'augmentation importante des crédits pour les bourses et pour les oeuvres universitaires.

2. L'enseignement supérieur a bénéficié, dans le cadre du décret d'avances en date du 10 juin 1988, de 342 millions de francs, répartis de la manière suivante :

- 100 millions de francs pour l'entretien des bâtiments universitaires (soit 79 millions de francs pour les universités, 12,5 millions de francs pour les écoles d'ingénieurs, 8,5 millions de francs pour les I.U.T.);

- 77 millions de francs pour le relèvement, au 1er octobre 1988, de 40 % du taux des heures complémentaires ;

- 65 millions de francs pour le relèvement de 20 % du montant des bourses ;

- 50 millions de francs pour les bibliothèques universitaires ;

- 50 millions de francs pour la maintenance des cités universitaires (dont 40 millions de francs pour Nanterre, Antony et Lyon).

3. Les crédits consacrés à l'extension et à l'amélioration du patrimoine universitaire, dans le cadre notamment des contrats de plan Etat-régions, augmentent de façon importante et devraient permettre de mettre un terme à la dégradation du patrimoine immobilier maintes fois déplorée par votre Commission.

L'accroissement des dotations s'accompagne par ailleurs de mesures destinées à améliorer l'autonomie des universités, conformément à la loi du 26 janvier 1984. Ainsi, les crédits de maintenance sont désormais inscrits au titre VI, la dotation correspondante étant attribuée directement aux universités sous forme de subvention. La responsabilité de la maîtrise d'ouvrage de la maintenance est transférée aux établissements. D'autre part, les subventions de fonctionnement accordées par l'Etat seront globalisées (cours complémentaires, fonctionnement courant, infrastructures).

4. Votre Commission se félicite de la majoration des crédits destinés aux bourses et secours d'études.

Elle regrette toutefois que les mesures nouvelles prévues pour un montant de 110 millions de francs au 1er octobre 1989 ne soient pas encore définies. Une réforme est actuellement « à l'étude ». Il n'est pas possible aujourd'hui de savoir si ces 110 millions de francs correspondront à une majoration des tarifs et/ou des effectifs concernés.

Elle constate par ailleurs que l'évaluation de certains critères d'attribution demeure très aléatoire, et que le contrôle exercé n'est pas toujours effectif.

Elle continue enfin de déplorer la stagnation des crédits réservés aux prêts d'honneur en faveur des étudiants, dont le développement lui apparaîtrait pourtant souhaitable.

5. L'évolution des crédits consacrés à la recherche universitaire ne paraît pas suffisante pour permettre la relance annoncée par le Gouvernement (+ 3,8 % pour les dépenses ordinaires, + 6,8 % en crédits de paiement, + 4,2 % pour les autorisations de programme).

Certes, l'accent est mis sur une amélioration du taux de couverture en crédits de paiement des autorisations de programme, qui conditionne la bonne utilisation des dotations et dont votre Commission avait déploré l'insuffisance.

Toutefois, la progression des crédits concerne essentiellement les moyens alloués au « soutien des programmes » de la recherche universitaire. Votre Commission déplore à cet égard que les documents budgétaires persistent ainsi dans l'infraction des règles de l'orthodoxie budgétaire, en inscrivant les dépenses de soutien de programmes, qui constituent des dépenses de fonctionnement, sur les titres des dépenses d'investissement.

6. La poursuite du recours à l'utilisation de crédits inscrits sous forme de provision ne semble pas acceptable par votre Commission.

D'une part, les crédits correspondant à des opérations concernant les personnels figurent au budget sous le libellé : « inscription d'une provision en vue de ». Ces crédits sont ensuite utilisés en cours d'exercice, dans des conditions que le Parlement n'a pu définir, en contradiction avec les termes de l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Il s'agit en effet notamment de transformations d'emplois dont ni le nombre, ni les postes concernés ne sont connus lors du vote de la loi de finances par le Parlement.

Tel est le cas pour la provision de 100 millions de francs destinée à « la revalorisation de la condition enseignante », dont le contenu n'est pas connu.

D'autre part, des opérations prévues au titre de l'exercice à venir sont financées, non par des crédits ouverts au projet de budget, mais par la fraction non consommée de crédits de provisions figurant au budget d'un ou plusieurs exercices antérieurs. Tel est le cas pour la poursuite de la transformation du corps des astronomes et physiciens du globe.

Les crédits ainsi inscrits ne figurant pas à l'état H ne peuvent donner lieu à report. Leur utilisation au titre d'un exercice ultérieur à celui pour lequel ils ont été ouverts apparaît peu compatible avec l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Il est du devoir de votre Commission de s'élever contre la persévérance du ministère de l'Education nationale dans une interprétation très personnelle des prescriptions de cette ordonnance.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 2 novembre 1988, sous la présidence de M. Christian Poncet, la Commission a examiné, sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial, les crédits pour 1989 de l'Enseignement supérieur (Education nationale : II. Enseignement supérieur).

M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial, a présenté les principales évolutions du projet de budget et formulé plusieurs observations (voir les *Principales observations de la Commission*).

A l'issue de l'exposé du rapporteur spécial, M. Maurice Blin, rapporteur général, s'est interrogé sur le transfert de responsabilités et la répartition des charges entre Etat et collectivités locales en matière d'enseignement supérieur. Il a souligné les risques graves de dérive qu'impliquait en ce domaine l'imprécision actuelle.

M. Stéphane Bonduel a souhaité avoir des explications sur le transfert de 991 emplois de professeurs d'éducation physique en provenance de la section scolaire du budget de l'Education nationale et sur les craintes du rapporteur spécial concernant le non-pourvoi des emplois créés.

M. Emmanuel Hamel a souligné les problèmes posés aux étudiants handicapés par les mécanismes d'inscription. Il s'est interrogé sur l'évolution et la répartition des effectifs d'étudiants étrangers ; il a enfin souhaité que des précisions soient obtenues concernant la définition d'une loi de programmation pour les universités.

M. André Fosset s'est également inquiété de la réalité et de l'efficacité des 520 emplois budgétaires créés. Concernant la participation des régions aux missions d'enseignement supérieur, il a indiqué son hostilité au système de cofinancements et souhaité que chaque région conserve l'indépendance de ses choix en matière de filière et de financement.

Après s'être félicité de la progression importante des crédits consacrés à l'enseignement supérieur, M. Paul Loridant s'est toutefois déclaré indigné par l'état de dégradation du patrimoine universitaire. Il a souligné que l'ampleur des besoins nécessaires à l'enseignement supérieur réclamait sans doute qu'il soit également fait appel à des fonds d'origine privée. Il a rappelé l'importance attachée par les collectivités locales à l'implantation d'antennes universitaires locales.

M. Christian Poncelet, président, a souligné le décalage entre les perspectives d'évolution de la population issue du baccalauréat et le développement insuffisant des capacités d'accueil. Il a indiqué à cet égard que la définition d'un programme triennal d'équipement lui paraissait indispensable.

A l'issue de ce débat, la Commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le budget de l'Education nationale II. Enseignement supérieur, sous réserve d'un amendement de suppression de la dotation de 100 millions de francs inscrite en provision au chapitre 37.93 intitulé « réformes administratives ». Cet amendement vise à souligner le caractère anormal d'une procédure qui méconnaît les droits fondamentaux reconnus au Parlement par l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, et à obtenir des précisions souhaitables concernant l'affectation de ces crédits.

CHAPITRE I - LES EXIGENCES BUDGETAIRES LIEES A L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ET DES CONNAISSANCES

A. L'EVOLUTION DES EFFECTIFS ETUDIANTS

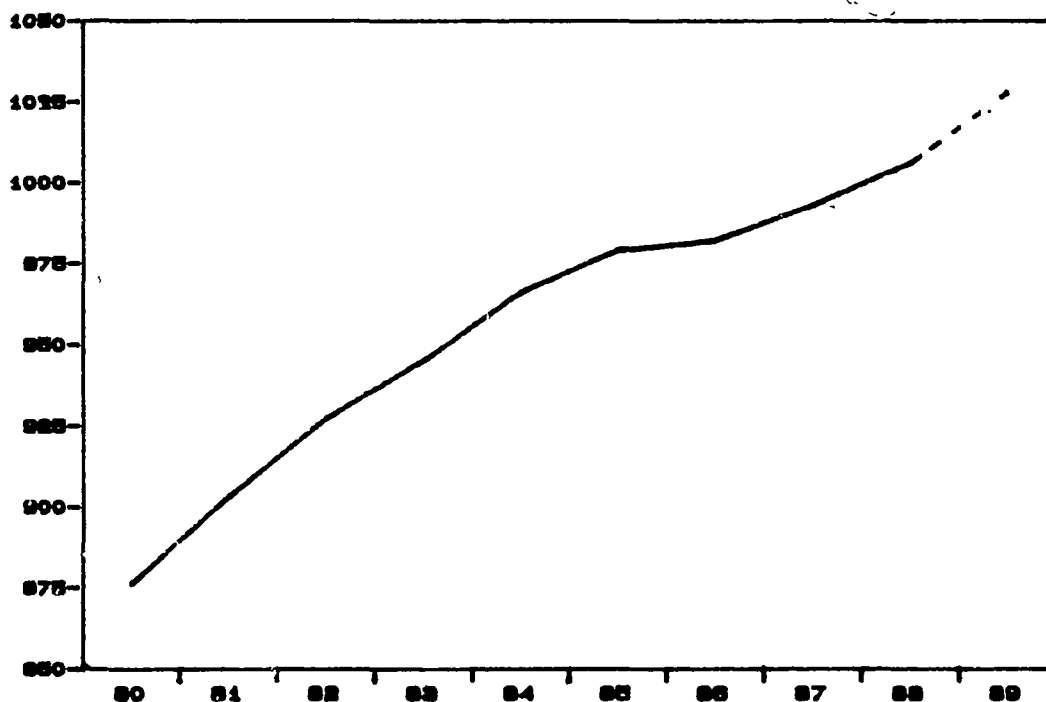
1) Progression continue des effectifs étudiants

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

Evolution des effectifs étudiants

Année universitaire	1980/1981	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	Prévisions 1988/1989	1989/1990
Universités	801 212	825 904	849 685	864 375	880 727	892 789	893 017	901 661	912 098	931 240
I.U.T.	53 826	55 239	55 314	57 817	58 657	60 714	62 080	63 351	64 772	66 268
Ecoles d'ingénieurs (1)	20 335	20 578	21 405	22 348	24 210	25 649	27 068	28 209	29 399	30 640
TOTAL	875 373	901 721	926 404	944 540	963 594	979 152	982 165	993 221	1006 269	1028 148
Taux de croissance		3,0	2,7	2,0	2,0	1,6	0,3	1,1	1,3	2,2
Evolution (1) hors privé		+26 348	+24 683	+18 136	+19 054	+15 558	+ 3 013	+11 056	+13 048	+21 879

Evolution des effectifs étudiants (en milliers)



● L'évolution globale des effectifs étudiants sur la période 1980-1988 est caractérisée par une croissance rapide. Celle-ci a été supérieure à 15.000 étudiants « supplémentaires » par an jusqu'à la rentrée 1985.

Certes, l'année 1986-1987 a marqué un palier important (+ 3.000 étudiants contre + 15.558 pour la rentrée précédente).

La progression a toutefois repris dès la rentrée 1987 (+ 11.056 étudiants en 1987, + 13.048 étudiants à la rentrée 1988) et devrait connaître une accélération significative à la rentrée 1989 (+ 21.879 étudiants).

● Cette évolution est liée à la **progression rapide du nombre de bacheliers**. En 1988, 206.000 diplômes du **baccalauréat général** ont été délivrés, soit **+ 11,9 % par rapport à 1987**. Cette forte augmentation (plus du triple de celle observée entre 1986 et 1987) résulte de la progression du nombre de candidats, mais également d'une amélioration de près de quatre points du taux de réussite à l'examen.

Les années 1989-2000 devraient être marquées par la poursuite de la progression du nombre de bacheliers; conformément à l'objectif défini par le Gouvernement d'amener 80 % de chaque classe d'âge au niveau du baccalauréat (1) et dans l'hypothèse la plus haute retenue par le ministère de l'Education nationale, ce nombre pourrait **doubler d'ici l'an 2000**.

L'évolution du nombre des bacheliers se répercute plus ou moins directement sur l'évolution des effectifs d'étudiants.

La quasi-totalité des bacheliers généraux (97 %) poursuit des études supérieures, contre un peu moins des trois-quarts (73 %) des bacheliers technologiques.

Deux bacheliers sur cinq s'inscrivent dans un secteur pratiquant la sélection des étudiants, soit à leur entrée, soit au niveau BAC + 1 : enseignement technologique court, classes préparatoires aux grandes écoles, disciplines de santé.

Or, si au cours des années précédentes, le baccalauréat technologique a davantage progressé que le baccalauréat général, un renversement de tendance apparaît en 1988, où la progression du baccalauréat général est beaucoup plus forte. Si cette tendance devait se poursuivre, la progression des effectifs étudiants serait encore plus importante que prévue actuellement.

(1) En 1987, le pourcentage de jeunes d'une génération obtenant le baccalauréat est de 32,8 %.

● **L'évolution globale des effectifs étudiants masque des divergences selon les filières.**

Les effectifs des universités progressent beaucoup plus lentement que ceux des autres filières de l'enseignement supérieur : écoles d'ingénieurs, Instituts universitaires de technologie.

De 1980 à 1987, les effectifs universitaires (hors I.U.T.) ont progressé de 11,4 % (+ 92.139 étudiants), tandis que les effectifs des filières « courtes » progressaient beaucoup plus rapidement : + 17,7 % pour les instituts universitaires de technologie (+ 9.525 étudiants); + 114,8 % pour les sections de techniciens supérieurs (1) (+ 77.300 étudiants); + 35 % pour les classes préparatoires aux grandes écoles (1) (+ 13.800 étudiants); + 31 % pour les écoles d'ingénieurs (1) (+ 30.600 étudiants); + 71,2 % pour les écoles de commerce (+ 12.600 étudiants); + 14,8 % pour les classes post-baccalauréat des écoles normales d'instituteurs (+ 1.700 étudiants); + 1,3 % pour les universités privées (+ 300 étudiants).

Cette évolution s'est confirmée à la rentrée 1987, puisque la faible augmentation des effectifs des universités « stricto sensu » (+ 1 %), contraste avec la progression des effectifs des écoles d'ingénieurs et de leurs classes préparatoires (+ 6,6 %), ainsi qu'avec celle des effectifs des sections de techniciens supérieurs (+ 12 %).

Ces chiffres confirment l'attrait de filières à la fois largement diversifiées et spécialisées pour les étudiants : le principe de la sélection confère une assurance de débouchés professionnels à la fin de la formation qui n'existe pas dans les filières universitaires.

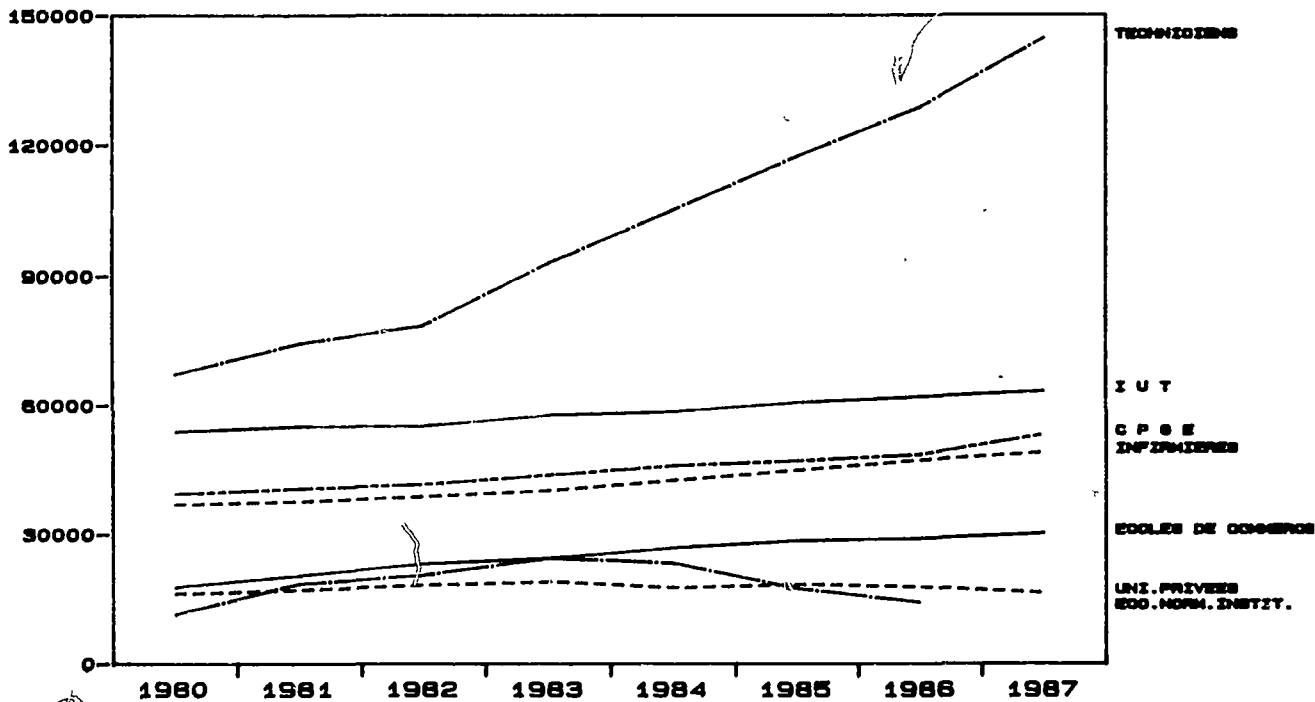
Evolution des effectifs d'enseignement supérieur selon les filières

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Universités	801 212	825 904	849 685	864 375	870 727	892 789	893 017	901 661
I.U.T.	53 826	55 239	55 314	57 817	58 657	60 714	62 080	63 351
Ecole d'ingé- nieurs	36 952	37 762	39 000	40 412	42 824	45 095	47 381	49 165
Sections de tech- niciens supér.	67 315	74 387	78 620	83 027	105 101	117 349	128 725	144 646
Cours préparat. aux grandes écoles	39 432	40 845	41 907	44 003	46 216	47 334	48 660	53 267
Ecoles de commerce	17 730	20 521	23 317	24 578	27 016	28 633	29 192	30 354
Universités privées	16 256	17 125	18 349	19 099	17 646	18 435	17 782	16 467
Classes post bac de l'école nor- male d'institut.	11 354	18 605	20 678	24 568	23 415	17 452	14 107	

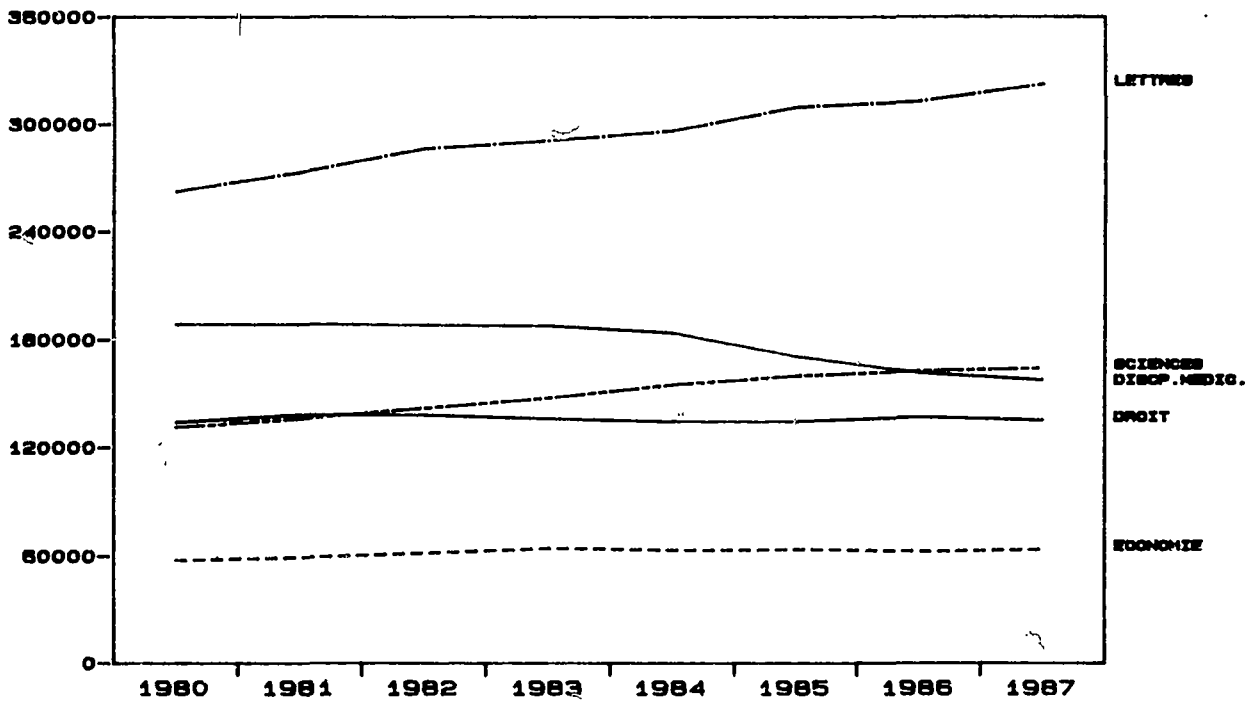
Evolution des effectifs universitaires selon les principales disciplines

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
- Droit	133 897	138 628	138 058	136 034	134 081	134 229	136 958	135 204
- Economie	57 487	59 275	61 731	64 470	63 101	63 672	62 457	69 556
- Lettres	262 665	273 220	286 637	291 151	296 699	309 959	312 917	322 689
- Sciences	131 293	136 338	141 946	147 650	154 925	159 792	162 640	164 027
- Disciplines médicales	188 802	188 580	188 074	187 680	183 728	170 353	161 374	157 167

Evolution des effectifs d'enseignement supérieur selon les filières (hors universités)



Evolution des effectifs universitaires selon les principales disciplines



2) Maintien d'un taux d'échec important

Il est difficile de mesurer l'efficacité de l'enseignement supérieur. A cet égard, votre Rapporteur estime souhaitable que soient améliorés les moyens permettant d'évaluer le « rendement » de l'enseignement supérieur. Toutefois, les différents critères disponibles permettent de conclure que le « rendement » est médiocre et ne s'améliore pas.

Aussi, selon les renseignements disponibles et fournis par le ministre, **36,8 % des étudiants rentrés à l'université en 1983 ont quitté l'université sans diplôme** après 1, 2 ou 3 années d'études, et 60 % seulement accèdent en deuxième année.

Sans considérer que le secteur universitaire doit nécessairement avoir un taux de succès comparable à celui du secteur sélectif, **l'importance des abandons sans diplôme dans les filières universitaires demeure préoccupante**, et traduit un certain dysfonctionnement du système.

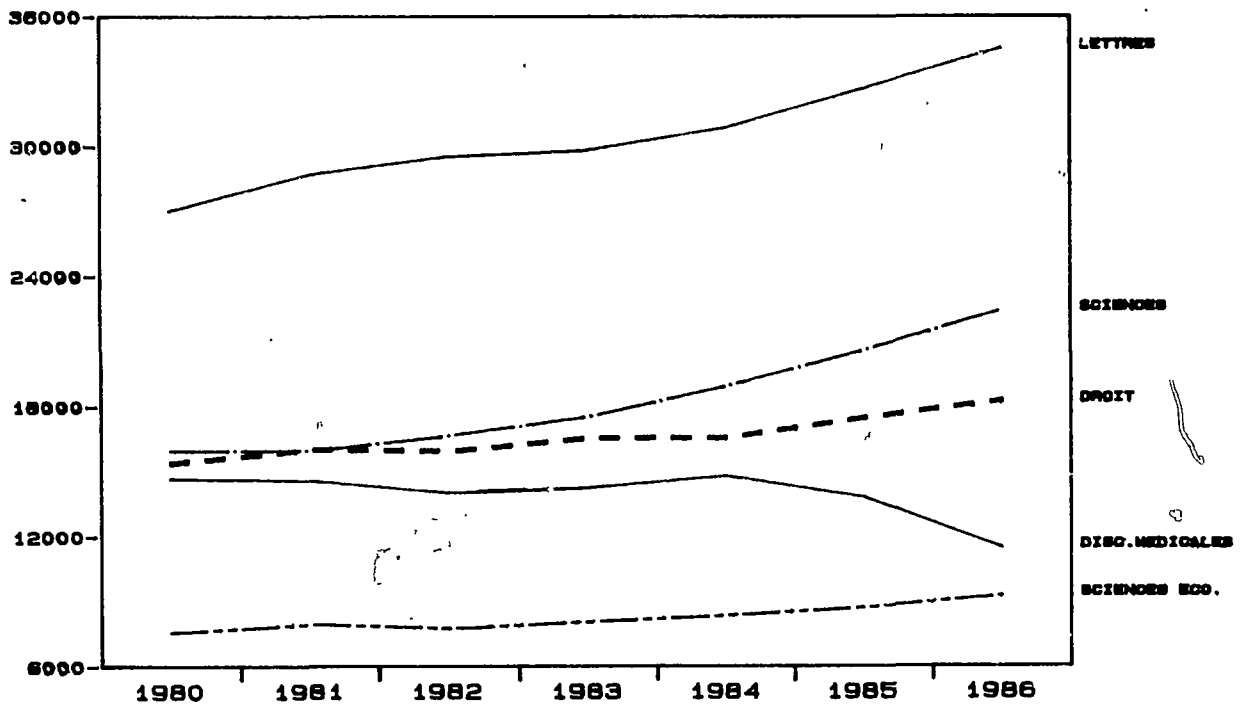
A cet égard, la politique annoncée par M. Lionel Jospin, ministre de l'Education nationale : « une nouvelle impulsion (sera donnée) à la diversification des filières afin d'offrir aux étudiants des parcours... conçus pour déboucher de façon positive, soit sur une insertion professionnelle, soit sur la poursuite de la scolarité » (1), doit être précisément définie et accompagnée des moyens nécessaires à sa mise en oeuvre.

Il ne paraît pas suffisant de pouvoir accueillir davantage d'étudiants dans les universités. Il faut également qu'il en sorte davantage de diplômés.

La politique de rénovation et de renforcement des moyens des premiers cycles universitaires est une première étape. Pour être véritablement efficace, elle devra nécessairement s'accompagner d'une diversification des filières proposées.

(1) Conférence des Présidents d'université-30 juin 1988.

Diplômes délivrés par l'enseignement universitaire



B. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS (1)

1) Le projet de budget pour 1989

Le montant total des crédits inscrits au projet de budget pour 1989, au titre de l'Enseignement supérieur, s'élève à 24.974,8 millions de francs, en progression de 9,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1988 (contre 5,3 % l'an dernier).

Les dépenses ordinaires atteignent 22.288,4 millions de francs, en augmentation de 8,4 % (contre 4,3 % l'an dernier).

Les dépenses en capital s'élèvent à 2.686,4 millions de francs en crédits de paiement et à 2.506,0 millions de francs en autorisations de programme, soit une augmentation par rapport à 1988 de 15,5 % pour les crédits de paiement et de 11,6 % pour les autorisations de programme (contre 15,1 % et 5,3 % l'an dernier).

Le projet de budget pour 1989 prévoit la création nette de 520 emplois (soit un total de 97.144 emplois).

(1) Les crédits de la section enseignement supérieur du budget de l'Education nationale ne représentent pas la totalité des dépenses effectivement consacrées par l'Etat à cette action. En effet, ce que l'on définit comme crédits de l'Enseignement supérieur correspond aux crédits de certains établissements et de l'action sociale en faveur des étudiants mais ne recouvre ni les dépenses de l'administration centrale, ni les charges de retraite des personnels, ni le coût des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs. Ces dépenses sont en effet imputées sur la section scolaire du budget de l'Education nationale. En outre, d'autres types d'enseignement supérieur (Industrie, Culture, PTT, Agriculture, Défense) relèvent de budgets différents.

● Les dépenses ordinaires

Par action, les dépenses ordinaires pour 1989 s'établissent comme suit :

en millions de francs :	1987 (1)	1988 (1)	Variation 1988/87 en %	1989	Variation 1989/88 en %
- Enseignements supérieurs	19.475,7	20.329,5	+ 4,4	22.069,1	+ 8,5
- Recherche	217,8	210,9	- 3,2	219,3	+ 3,9

● Les dépenses en capital

L'ensemble des dépenses en capital prévues pour 1989 se décompose ainsi en autorisations de programmes et crédits de paiement :

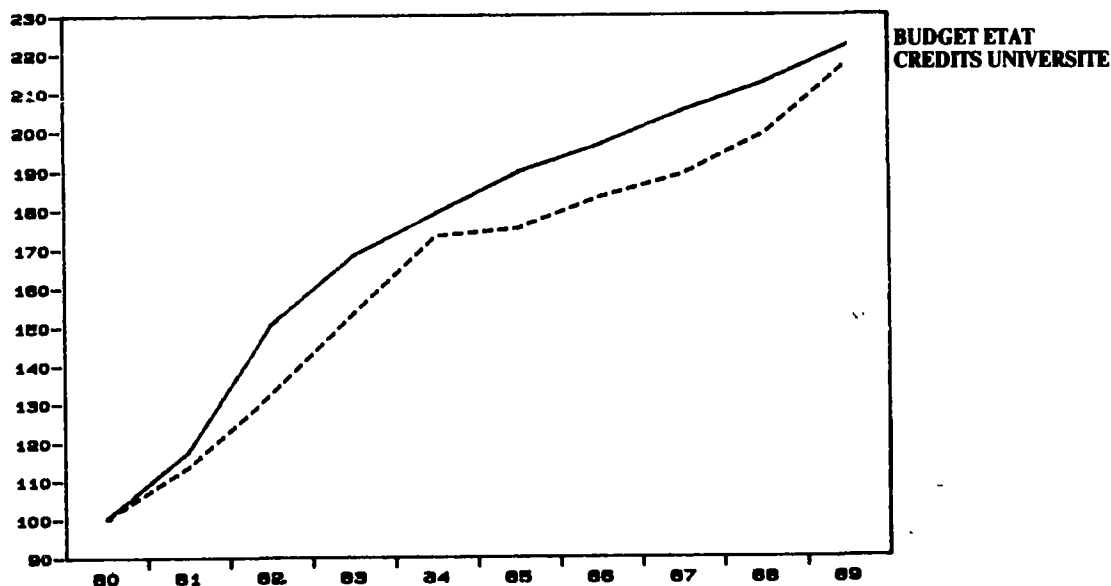
En millions de francs	1987 (1)		1988 (1)		Variation 1988/1987 des AP en %	1989		Variation 1989/1988 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
o Enseignements supérieurs et bibliothèques	689,5	664,5	799	735,5	+ 10,7	1003,0	988,5	+ 34,4
o Recherche	1440	1356	1442,6	1590,1	+ 17,3	1503,0	1697,9	+ 6,8

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

L'évolution comparée au cours des neuf dernières années du budget de l'Etat, des crédits de l'enseignement universitaire, des effectifs d'étudiants et des personnels, se présente ainsi, en prenant pour base 100 les chiffres de l'année 1980.

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Budget de l'Etat (en milliards de francs)	525,22	617,813	700,73	802,82	925,47	994,91	1030,84	1075,32	1112,0	1184
Evolution	100	117,6	150,2	160,0	178,9	189,4	196,2	204,3	212,1	224,6
Crédits de l'enseignement universitaire (en milliards de francs)	11,50	13,06	15,22	17,53	19,82	20,14	21,05	21,71	22,88	24,97
Evolution	100	113,6	132,3	153,0	173,2	179,1	183,0	188,0	198,0	217,1
Effectifs d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur (au 31 décembre de l'année citée) ..	876.000	903.000	927.000	945.000	965.000	979.000	982.000	993.000	1.006.000	1.020.000
Evolution	100	103,1	105,8	107,9	110,3	111,8	112,1	113,4	114,8	117,4
Effectifs des personnels (emplois budgétaires) ..	40.612	40.612	50.497	51.266	52.344	52.953	54.032	54.600	55.244	56.532
Evolution	100	100	123,9	125,3	127,7	129,3	132,1	133,3	136,2	139,4

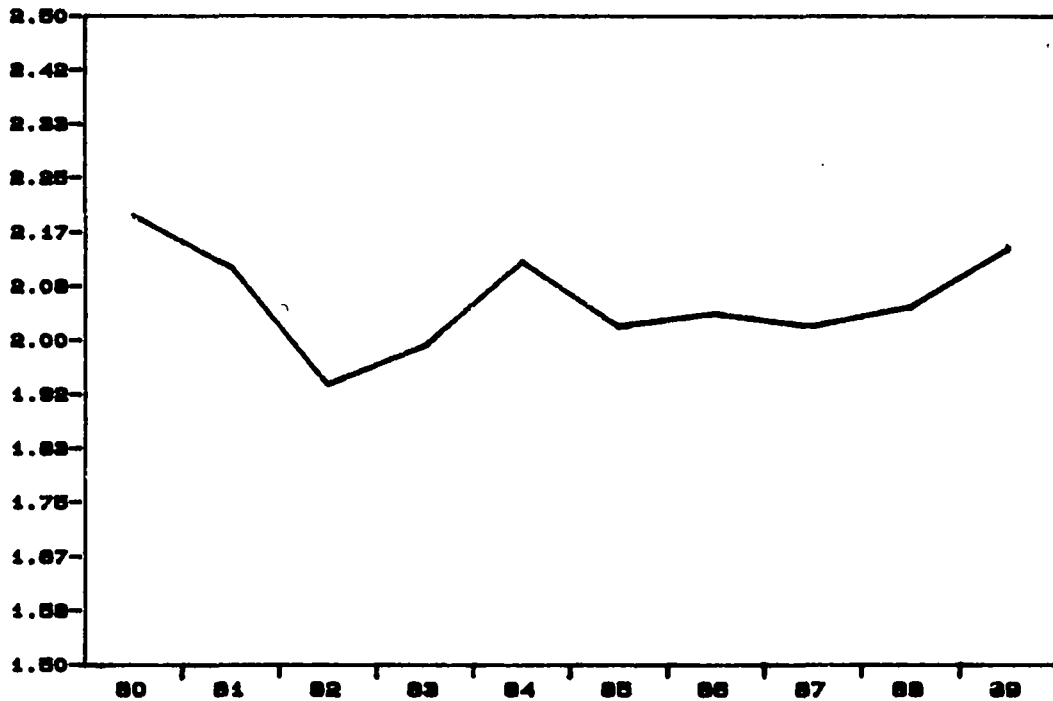
Budget de l'Etat et crédits de l'université
(évolution comparée 1980-1989) (base 100 en 1980)



● L'évolution du budget des universités au sein du budget de l'Etat :

Le graphique ci-après retrace l'évolution de la part du budget des universités au sein du budget total de l'Etat sur la période 1980-1989 en loi de finances initiale.

Budget universités/Budget de l'Etat



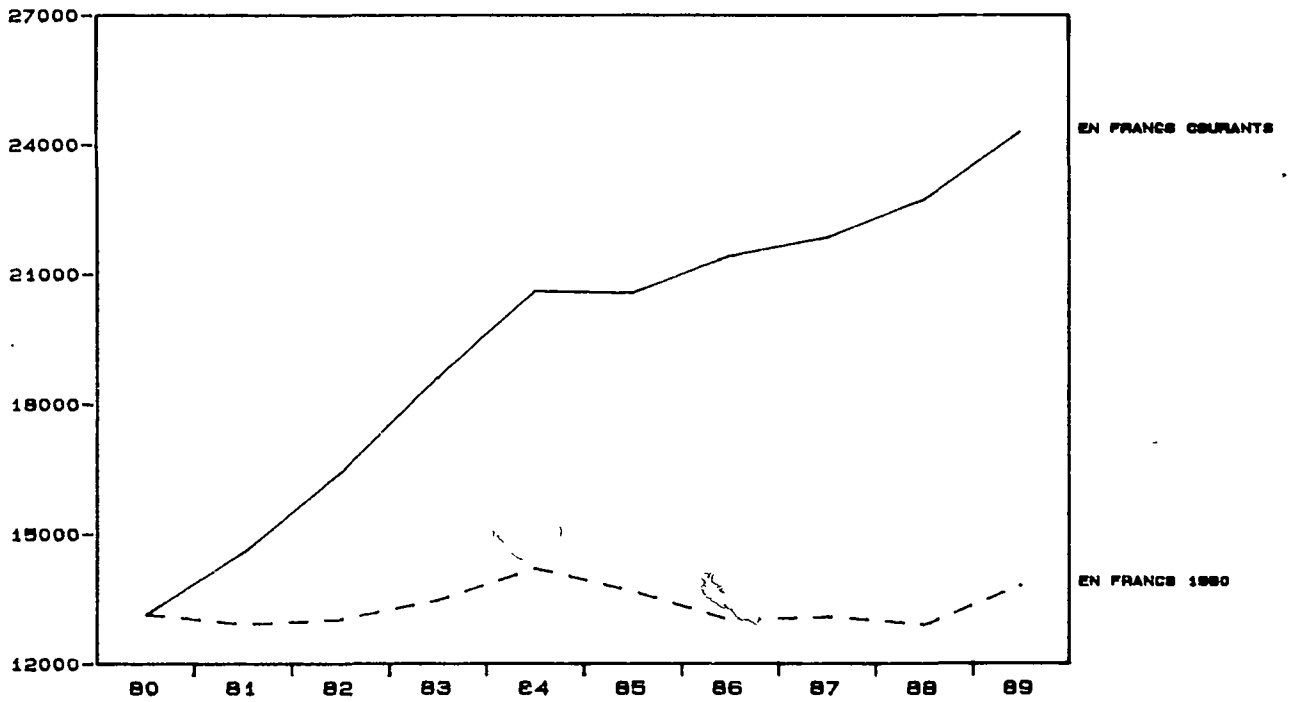
● Ce graphique fait apparaître la **progression irrégulière depuis 1982** de la part des crédits de l'enseignement supérieur dans le budget de l'Etat.

La part du budget des universités au sein du budget de l'Etat, qui se situait à 2,2 % en 1980, a connu un déclin brutal jusqu'en 1982 (1,92 %). Ensuite, à l'exception d'un creux en 1987, elle a connu une **progression régulière qui se confirme en 1989**.

● L'évolution de la dotation par étudiant

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du montant des dotations inscrites sur le budget des universités, rapporté au nombre d'étudiants (1).

Budget des universités par étudiant



(1) Les courbes présentées sont affectées par le caractère estimatif ou prévisionnel des effectifs étudiants aux rentrées de 1988 et 1989.

Le niveau en francs constants de la dotation par étudiant a eu tendance à se dégrader de 1980 à 1988, passant de 13.128 francs en 1980 à 12.892 francs en 1988 (avec une « pointe » à 14.210 francs en 1984).

Les crédits inscrits au projet de budget 1989 font apparaître une progression sensible de ce niveau, puisque leur montant atteindrait 13.080 francs, dépassant le niveau de 1980.

Au total, le budget alloué aux universités en 1989 traduit la priorité reconnue à l'enseignement supérieur puisque non seulement sa part au sein du budget de l'Etat augmente mais aussi l'évolution des crédits prend plus nettement en compte celle des universités.

3) Evolution de la structure du budget des universités

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

Evolution des dépenses ordinaires et des dépenses en capital (crédits de paiement)

(Millions de francs)

	Loi de finances initiale 1988		Loi de finances initiale 1989		1989/1988 en pourcentage
	Crédits	Pourcentage	Crédits	Pourcentage	
Dépenses ordinaires					
dont :					
. Personnel	15 923,10	69,1	16 853,28	67,5	+ 5,8
. Fonctionnement	1 552,68	6,8	1 732,97	6,9	+ 11,6
. Divers	3 079,73	13,4	3 602,07	14,4	+ 17,0
Total dépenses ordinaires	20 555,53	89,2	22 288,32	89,2	+ 8,4
Dépenses en capital					
Crédits de paiement	2 329,60	10,1	2 686,40	10,7	+ 15,3
dont Recherche	1 801	7,8	1 917,1	7,7	+ 6,4
Autorisations de programme	2 245,6	9,7	2 506	10,0	+ 11,6
dont Recherche	1 442,6	6,3	1 503	6,0	+ 4,2
Total D.O. + C.P.	22 885,13	99,3	24 974,72	100	+ 9,1
Transferts	+ 159				
Total D.O. + C.P. à structure constante (1)	23 044,1	100	24 974,72	100	+ 8,4

● Par rapport à la structure du budget de l'année précédente, il convient de souligner :

- la poursuite de l'augmentation des dépenses en capital (9,3 % en 1986, 10,1 % en 1987, 10,7 % en 1988).

Cette évolution positive est liée à l'amélioration du taux de couverture des autorisations de programmes concernant les subventions de matériel pour la recherche, ce dont votre Rapporteur se félicite, et surtout à l'accroissement important du montant des autorisations de programmes pour travaux.

- la poursuite de la diminution relative des dépenses en personnel (70,8 % en 1986, 69,1 % en 1987, 67,5 % en 1988), liée à l'augmentation de la part des dépenses en capital. En effet, les dépenses en personnel augmentent cependant de 5,9 % en 1989 (contre + 3,6 % en 1988).

- un accroissement important de la part des dépenses d'intervention (13,2 % en 1986, 13,4 % en 1987, 17,4 % en 1988), lié à l'effort important fait en faveur des bourses et des oeuvres sociales. Les crédits d'intervention augmentent en effet de 16,1 % par rapport à 1988.

- une augmentation de la part des dépenses de fonctionnement (6,7 % en 1986, 6,8 % en 1987, 6,9 % en 1989).

La diminution de la part relative des dépenses de personnel confirme une évolution déjà entamée au cours des deux années précédentes, évolution dont votre Commission avait souligné le caractère particulièrement positif.

Elle permet en effet de dégager des mesures nouvelles significatives pour le fonctionnement et l'équipement des universités, qui devraient permettre de répondre aux besoins immédiats des universités, et notamment de freiner la dégradation du patrimoine immobilier universitaire maintes fois déplorée par votre Commission.

Evolution fonctionnelle des crédits (En millions de francs)

	1987	1988 (1)	1989	1989/88 en pourcentage
1. Action sociale		3.277,5	3.803,2	+ 16,1
2. Construction et maintenance (en crédits de paiement)		739,5	988,5	+ 33,6
3. Dépenses de personnel		15.773,5	16.609	+ 5,3
4. Fonctionnement des établissements		1.543,8	1.749,2	+ 13,3
5. Subventions		119,7	127	+ 6,1
6. Recherche (en crédits de paiement)		1.590,1	1.697,9	+ 6,8
Total		23.044,1	24.974,7	+ 8,4

(1) corrigé des transferts

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

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

CHAPITRE II - LES PERSONNELS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A. EVOLUTION DES EMPLOIS

L'évolution globale des effectifs est décrite dans le tableau suivant :

Nature de la mesure	1986			1987			1988			1989		
	Enseignements et chercheurs	Autres	Total	Enseignements et chercheurs	Autres	Total	Enseignements et chercheurs	Autres	Total	Enseignements et chercheurs	Autres	Total
I. - Emplois budgétaires :												
- Créations nettes	+ 852	+ 38	+ 890	+ 577	+ 15	+ 592	+ 419	+ 1	+ 420	+1 001	+ 17	+1 018
- Intégration des vacataires	+ 150	"	+ 150	"	"	"	"	"	"	"	"	"
- Suppressions nettes	- 29	-1 061	-1 090	- 3	- 674	- 677	- 5	- 177	- 182	+1 047	- 6	+1 041
- Transferts	+ 106	+ 306	+ 412	+ 2	"	+ 2	+ 20	- 10	+ 10	"	+ 1	+ 1
- Budgetisations et débudgetisations	"	"	"	"	- 13	- 13	+ 2	"	+ 2	"	"	"
Total emplois budgétaires	+1 079	- 717	+ 362	+ 576	- 672	+ 96	+ 436	- 186	+ 250	+2 048	+ 12	+2 060
II. - Emplois non budgétaires :												
- Créations-Suppressions	- 2	+ 2	"	"	+ 1	"	"	+ 2	+ 2	+ 6	+ 126	+ 132
- Transferts	"	+ 2	+ 2	"	"	"	"	"	"	- 3	- 31	- 34
- Economies	- 3	- 27	- 30	"	- 34	- 34	"	- 37	+ 37	+ 1	"	+ 1
- Budgetisations et débudgetisations	"	"	"	"	+ 13	+ 13	- 2	"	- 2	+ 1	"	+ 1
Total emplois non budgétaires	- 5	- 23	- 28	"	- 21	- 21	- 2	- 35	- 37	+ 4	+ 95	+ 99
Effectifs inscrits aux budgets votés :												
I. - Emplois budgétaires	54 032	41 398	95 430	54 608	40 726	95 334	55 044	40 540	95 584	57 092	40 552	97 644
II. - Emplois non budgétaires	218	2 937	3 155	218	2 916	3 134	216	2 881	3 097	220	2 976	3 196

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

Répartition des emplois par programme pour 1987, 1988 et 1989

Programmes	1987		1988		1989	
	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires	Emplois budgétaires	Emplois non budgétaires
1. Enseignements supérieurs non technologiques.....	59.585	350	59.600	350	61.024	380
2. Enseignements supérieurs technologiques.....	22.465	39	22.888	37	22.788	38
3. Recherche.....	3.620	280	3.621	280	3.640	283
4. Politique documentaire et information scientifique et technique.....	3.472	189	3.480	188	3.458	188
5. Formation des personnels.....	4.230	1	4.281	1	4.311	1
6. Formation continue et enseignement à distance (1).....	1.337	890	1.334	890	1.333	1.222
7. Action sociale.....	328	2.278	328	2.243	328	2.208
8. Action internationale.....	297	-	291	-	286	-
Total	96.334	3.824	96.584	3.987	97.144	4.280

(1) Y compris emplois gagés par les ressources prévues par la loi du 18 juillet 1971 relative à la formation continue et emplois gagés sur les ressources propres du C.N.A.M.

1) Les personnels enseignants

En 1987-1988, 45.797 enseignants exerçaient leur activité dans les établissements d'enseignement supérieur, dont un quart seulement sont des professeurs.

Répartition par fonction

	Nombre	% du total
Professeurs.....	11.583	25,3
Maitres de conférence.....	18.225	39,8
Assistants.....	10.811	23,6
Autres (1).....	5.178	11,3
Total	45.797	100

(1) fonctions type second degré, fonctions spécifiques des grands établissements et des établissements français à l'étranger, lecteurs étrangers en lettres, allocataires d'enseignement supérieur.

Répartition par position administrative

	Nombre	% du total
Titulaires et stagiaires	34.932	73,3
Mis à disposition et détachés dans le supérieur	4.366	9,2
Non fonctionnaires (1)	6.499	13,6
Détachement hors enseignement supérieur	1.234	2,6
Autres	617	1,3
Total	47.648	100

(1) Associés et personnels temporaires

En 1989, les dépenses de personnel enseignant représentent 47,7 % de l'ensemble des moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) inscrits au projet de budget pour 1989.

● Pour 1989, les personnels enseignants bénéficient de **550 emplois budgétaires supplémentaires** (dont 50 en provenance de la section scolaire du budget de l'Education nationale), ce qui représente une augmentation de 1,05 % par rapport aux effectifs de 1988 (54.795 emplois budgétaires en 1989 contre 52.186 en 1988).

Les créations se répartissent comme suit :

- **500 créations nettes d'emplois budgétaires** dans les enseignements supérieurs : 69 professeurs des universités de 2ème classe, 1 professeur des universités de classe exceptionnelle, 230 maîtres de conférence de 2ème classe, 200 agrégés du second degré.

- **50 emplois correspondant à des transferts d'emplois nouveaux en provenance de la section scolaire.** Il s'agit d'emplois d'agrégés principalement destinés à la préparation aux concours de recrutement des enseignants du second degré.

● Les effectifs du personnel enseignant sont également majorés par le transfert, en provenance de la section scolaire, de **991 emplois** d'enseignants d'éducation physique, exerçant déjà leur activité dans les établissements d'enseignement supérieur.

● En outre, en application de l'article 2 de la loi du 23 décembre 1986, les professeurs ayant atteint la limite d'âge résultant de la loi du 23 septembre 1984 peuvent demander à rester en activité (1).

Sur les 634 professeurs concernés (2), 409 ont demandé leur maintien en activité en 1988, (133 en médecine, 129 en lettres et sciences humaines, 90 en sciences, 39 en droit, économie et gestion, 18 en pharmacie).

Comme l'emploi d'un professeur atteint par la limite d'âge est déclaré vacant lorsque cette limite est atteinte, qu'il y ait ou non maintien en activité, la formule cumule plusieurs avantages :

Elle permet de porter à 959 les créations d'emplois effectives possibles, d'accélérer les recrutements et donc, d'accroître les possibilités de promotion sur les postes libérés (au sens budgétaire), enfin de disposer immédiatement, sans les délais de recrutement habituels, d'un personnel compétent et qualifié.

Toutefois le nombre de professeurs susceptibles de bénéficier de cette mesure devrait cesser de croître à partir de 1989.

● Au total, les créations d'emplois d'enseignants pour 1989 restent comparables aux mesures proposées les années précédentes : + 640 en 1985, + 850 en 1986, + 576 en 1987, + 417 en 1988. A cet égard, elles apparaissent insuffisantes au regard des besoins exprimés et prévisibles.

En effet, au-delà du simple ajustement des personnels aux besoins engendrés par l'augmentation des effectifs étudiants, il conviendrait également de prendre les mesures nécessaires pour résorber certaines insuffisances qui se confirment :

(1) Cette prolongation d'activité peut aller jusqu'au terme de l'année universitaire pendant laquelle les intéressés atteignent l'âge de 68 ans.

(2) ayant atteint la limite d'âge de leur corps entre le 23 décembre 1986 et le 30 septembre 1988.

- le vieillissement des corps universitaires

Selon les chiffres établis par le rapport Durry (1), les enseignants de moins de 35 ans ont aujourd'hui pratiquement disparu. En 1977, 51,1 % des maîtres de conférences et 16,4 % des professeurs avaient moins de 40 ans. En 1987, seulement 8,3 % des maîtres de conférences et 5,3 % des professeurs appartiennent à la classe d'âge des moins de 40 ans.

Cette évolution résulte en partie d'un recours accru à l'intégration de vacataires hors statuts et en partie de la titularisation de nombreux assistants entrés dans l'université après 1988, de préférence au recrutement de jeunes universitaires.

- l'importance du sous-encadrement

Les difficultés d'encadrement touchent inégalement les diverses disciplines et les régions géographiques, les disciplines les plus handicapées étant les sciences juridiques, économiques et sociales et les mathématiques. Des taux de sous-encadrements préoccupants, récemment exprimés par les difficultés d'inscription enregistrées dans les universités du Nord et de l'Ouest, apparaissent dans certaines vieilles universités de province (Lille I et III, Rennes II, Strasbourg III et Lyon III), mais aussi dans des universités de création plus récente (Le Havre, Chambéry, Valenciennes, Metz).

(1) « La condition des enseignants de l'enseignement supérieur » (janvier 1988).

● **La répartition des créations d'emplois renforce le déséquilibre de la structure des emplois.**

L'évolution des créations d'emplois d'enseignants depuis 1984 se répartit comme suit :

Evolution des créations d'emplois d'enseignants depuis 1984

Créations d'emplois	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Personnels de statut universitaire	580	400	800	540	357	300
- dont professeurs	50	100	100	90	64	70
- dont maîtres de conférence	530	300	700	450	293	230
Personnels de statut du second degré	150	240	50	30	60	200
- dont agrégés	50	100	30	20	60	200
- dont certifiés	100	140	20	10	60	200
Total créations d'emplois d'enseignants	730	640	850	570	417	500

Cette évolution se traduit, sur la structure globale des emplois d'enseignants, par deux incidences regrettables :

- **la proportion de personnels de statut du second degré s'accroît plus rapidement que celle des personnels de statut universitaire.**

- **à l'intérieur des personnels universitaires, la proportion de professeurs par rapport aux maîtres de conférence diminue.**

● **Le décalage qui persiste encore entre les créations d'emplois et le recrutement effectif sur les postes créés tend à obérer sérieusement la portée de l'autorisation parlementaire en matière de créations d'emplois.**

Au 1er janvier 1987, 8 % des emplois créés n'étaient pas pourvus. Le décalage s'est accru puisqu'au 1er janvier 1988, ce chiffre atteint 8,5 %.

Etablissements	Emplois créés	Emplois pourvus	Ecart en %
Universités	40 157	37 014	- 7,8
I.U.T.	6 058	5 518	- 8,9
Ecoles d'ingénieurs	1 338	1 229	- 8,1
Autres établissements	4 178	3 595	- 13,9
Total	51 731	47 351	- 8,5

Les mesures d'assouplissement et de rationalisation des procédures de recrutement prévues par le décret du 17 juillet 1987 ont certes déjà permis de réduire les délais de recrutement de deux ans à un an. Il faut souhaiter que les mesures nouvellement adoptées par les deux décrets du 16 février 1988 se traduiront par un nouveau raccourcissement de ces délais (1).

2) Les personnels non enseignants

● Le projet de budget pour 1989 marque un **coup d'arrêt au mouvement de suppressions d'emplois budgétaires de non-enseignants entamé depuis 1985**. Votre Commission avait déploré ces suppressions, en ce qu'elles se traduisaient par une nouvelle dégradation de l'encadrement en personnel non-enseignant, déjà très insuffisant dans certains établissements.

Cette politique avait été engagée en 1985, à la suite des observations formulées par la Cour des Comptes, qui estimait à 5.000 les sureffectifs de non-enseignants. Certes, elle s'inscrivait dans une logique générale de réduction des dépenses et de renforcement de la productivité des administrations. Elle méconnaissait toutefois la spécificité et la forte dispersion géographique de nombreux emplois de techniciens. Au total, 2.000 emplois vacants ont été ainsi supprimés sur les trois années 1986-1987-1988.

(1) Décret n° 88.146 du 15 février 1988 sur les commissions de spécialistes.

Décret n° 88.147 du 15 février 1988 modifiant le statut des enseignants-chercheurs.

(2) Le potentiel d'enseignement correspondant aux postes temporairement non pourvus ne reste toutefois pas inutilisé. Il donne lieu à des recrutements provisoires d'**enseignants associés**, ou à l'attribution d'**heures complémentaires** affectées, soit à des enseignants en activité, soit à des vacataires.

Aussi, votre Commission se félicite-t-elle qu'il soit mis fin à cette évolution regrettable.

En effet, le projet de budget pour 1989 prévoit la création de 17 emplois budgétaires d'ingénieurs de recherches et d'étude, au titre du budget civil de la Recherche et du Développement.

● En outre, 132 **emplois non budgétaires** ont été ouverts au Centre national des Arts et Métiers. Ils correspondent en réalité à la titularisation de personnels contractuels actuellement en poste. 34 emplois non budgétaires ont été supprimés au Centre national des Oeuvres universitaires et scolaires, et aux Centres régionaux des Oeuvres universitaires et scolaires.

Personnels non enseignants

Catégories	Emplois budgétaires 1988	Emplois budgétaires 1989	Evolution en emplois
Ingénieurs	3 269	3 286	+ 17
Personnel technique	5 501	5 993	+ 492
Personnel ouvrier et de service	16 422	15 891	- 531
Personnel administratif	13 831	13 869	+ 38
Personnel en formation	37	37	0
Personnel des bibliothèques	1 480	1 476	- 4
Total	40 540	40 552	+ 12

B. MESURES INTERESSANT LA SITUATION DES PERSONNELS

Le projet de budget pour 1989 prévoit un certain nombre de mesures visant à l'amélioration de la situation des personnels. Il s'agit de diverses mesures de **transformations d'emplois**, dont certaines correspondent à la poursuite de l'application de décisions prises par les gouvernements précédents, et d'une amélioration importante du régime des **heures complémentaires**, correspondant à la **consolidation des mesures adoptées dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988**.

1) Les personnels enseignants

a) Le projet de budget pour 1989 prévoit **diverses mesures de transformation d'emplois**, correspondant généralement à la poursuite de la mise en application de décrets antérieurs.

● Ainsi, parallèlement à l'extinction des corps d'assistants des universités, le **décret du 6 juin 1984** a ouvert, pour une période de cinq ans, la possibilité de nommer des assistants dans le corps des maîtres de conférence, par recrutements spécifiques, et sous certaines conditions.

En application de ces dispositions, un plan de transformation d'environ 4.000 emplois d'assistants en emplois de maîtres de conférence a été mis en oeuvre. Il s'est traduit par l'inscription de 600 transformations en 1984, 850 en 1985, 1062 en 1986 et 850 au titre de chacune des deux années 1987 et 1988.

Le projet de budget pour 1989 prévoit la transformation de 609 emplois de maîtres-assistants en emplois de maîtres de conférence de 1ère classe (540) et de 2ème classe (69). En outre, 60 emplois d'assistants non agrégés vacants sont transformés en emplois de maîtres de conférence de 2ème classe pour permettre le recrutement de maîtres de conférence associés (coût budgétaire : 13,575 millions de francs).

● De même, le **décret du 24 février 1984** (article 73) prévoyait l'intégration, en cinq ans à partir de 1985, dans le nouveau corps des maîtres de conférence des universités praticiens hospitaliers, des chefs de travaux des universités et assistants hospitaliers.

1019 transformations d'emplois de chefs de travaux en emplois de maîtres de conférence praticiens hospitaliers ont déjà été opérées en lois de finances, dont 230 en 1985, puis 263 au titre de chacune des années 1986, 1987 et 1988.

Le projet de budget pour 1989 clôt les opérations en prévoyant la transformation du solde des postes de chefs de travaux, soit **274 emplois** (70 maîtres de conférence de 1ère classe, et 204 maîtres de conférence de 2ème classe).

En outre, l'article 80 du décret déjà cité du 24 février 1984 a ouvert, à titre transitoire, aux assistants des universités-assistants des hôpitaux la possibilité d'être recrutés dans le corps des maîtres de conférence des universités praticiens hospitaliers.

310 transformations d'emplois ont déjà été effectuées à ce titre (90 par la loi de finances 1985, 100 par la loi de finances 1986, 120 par la loi de finances 1988).

Le projet de loi de finances pour 1989 prévoit la transformation de **50 emplois d'assistants bi-appartenant en postes de maîtres de conférences praticiens hospitaliers de 2ème classe.**

Enfin, dans le cadre d'un plan de cinq ans adopté en 1985 visant à un rééquilibrage progressif des effectifs de rang A et B au sein des disciplines biologiques, **24 emplois de maîtres de conférence praticiens hospitaliers** sont transformés en emplois de professeurs de 2ème classe praticiens hospitaliers.

● **Le projet de budget pour 1989** prévoit également la transformation de **308 emplois au bénéfice des personnels enseignants de l'Ecole pratique des Hautes Etudes, de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences sociales, et de l'Institut national des Langues et Civilisations orientales.** Cette mesure est financée par l'inscription de 2 millions de francs sur le budget 1989, et par l'annulation de 3,3 millions de francs inscrits sous forme de provisions au cours des années précédents.

● Enfin, la poursuite de la **mise en place des corps d'astronomes et physiciens du globe** se traduit par 65 transformations d'emplois. Le coût de cette mesure -1,6 million de francs- est également financé par annulation de crédits sur les provisions inscrites au cours des années antérieures.

b) Une mesure nouvelle de 1 million de francs est également destinée à l'augmentation des **indemnités pour charges administratives des présidents d'universités.**

c) Le projet de budget prévoit enfin l'inscription « en provision » d'une **dotation de 100 millions de francs**, inscrite sur un chapitre nouveau -37.93- intitulé « réformes administratives », et destiné à la « **revalorisation de la condition enseignante** ».

Certes, ~~une~~ partie de cette dotation doit permettre de financer des transformations d'emplois définies comme suit : promotion à la 1ère classe de 200 maîtres de conférence de 2ème classe (1); promotion au grade de professeurs d'université de 2ème classe de 200 maîtres de conférence de 1ère classe (2); promotion à la 1ère classe de 200 professeurs d'université de 2ème classe; promotion à la classe exceptionnelle de 50 professeurs des universités de 1ère classe (3).

Or, le coût global de ces mesures est évalué, en quart d'année, à 7,875 millions de francs. Il reste donc **92,125 millions dont ni la répartition, ni l'affectation ne sont précisées dans le projet de loi de finances proposé à l'approbation du Parlement.**

Tout en étant tout à fait favorable à des mesures de revalorisation de la situation des personnels enseignants, votre Rapporteur ne peut que s'élever contre la poursuite du recours à une procédure contraire aux règles du droit budgétaire.

D'une part, des crédits correspondant à des opérations concernant les personnels figurent au budget sous le libellé : « inscription d'une provision en vue de ». Ces crédits sont ensuite utilisés en cours d'exercice, dans des conditions que le Parlement n'a pu définir, en contradiction avec les termes de l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959. Il s'agit en effet notamment de transformations d'emplois dont ni le nombre, ni les postes concernés ne sont connus lors du vote de la loi de finances par le Parlement.

Tel est le cas pour la provision de 100 millions de francs destinée à « la revalorisation de la condition enseignante ». Les crédits ainsi inscrits ne figurent pas à l'Etat G, qui recouvre l'ensemble des dépenses auxquelles s'appliquent des crédits prévisionnels.

(1) Cette mesure est identique en volume à celle des dernières années. En revanche, contrairement aux années précédentes, elle ne sera plus accordée sous forme d'emplois en surnombre temporaire.

(2) Cette mesure s'inscrit dans le cadre du plan pluriannuel de transformation de 2.000 emplois de maîtres de conférence en professeurs de 2ème classe, de 1984 à 1989, momentanément interrompu en 1988. Ces 200 transformations s'ajouteront donc aux 500 transformations financées au titre du budget 1987 mais non encore effectuées. Au total, 700 transformations interviendront en deux tranches, l'une en janvier, l'autre en fin d'année.

(3) Ces 50 autorisations de promotion à la classe exceptionnelle constituent un fait nouveau **sans précédent depuis plus de quinze ans.**

D'autre part, certaines opérations prévues au titre de l'exercice à venir sont financées, non par des crédits ouverts au projet de budget, mais par la fraction non consommée de crédits de provisions figurant au budget d'un ou plusieurs exercices antérieurs. Tel est le cas pour la poursuite de la transformation du corps des astronomes et physiciens du globe.

Ces crédits ainsi inscrits ne figurent pas à l'Etat H. Ils ne peuvent donc donner lieu à report. Leur utilisation au titre d'un exercice ultérieur à celui pour lequel ils ont été ouverts apparaît peu compatible avec l'article 17 de l'ordonnance du 2 janvier 1959.

Votre rapporteur est conscient de la complexité de la gestion des chapitres du personnel. Il estime toutefois de son devoir de s'élever contre la persévérance du ministère de l'Education nationale dans une interprétation très personnelle des prescriptions de cette ordonnance.

d) L'amélioration du régime des heures complémentaires

La dotation en heures complémentaires fait l'objet d'une mesure nouvelle importante : + 230 millions de francs, soit une majoration de 40 % par rapport aux crédits inscrits en 1988.

Cette mesure, déjà décidée lors du décret d'avances du 10 juin 1988, correspond uniquement à la **revalorisation de 40 % du tarif des heures complémentaires**, répondant ainsi aux observations formulées par votre Commission.

En effet, la tarification des heures complémentaires à un taux inchangé de 1983 à 1988, soit 121,8 francs de l'heure pour les travaux dirigés et 182,7 francs l'heure de cours, apparaissait anormalement faible au regard des tarifs pratiqués dans le second degré, et tout à fait insuffisante pour permettre le recours à des intervenants extérieurs. Ces taux passent donc respectivement à 170,50 francs l'heure de travaux dirigés et 255,80 francs l'heure de cours (1).

//

(1) Ce qui reste encore inférieur aux tarifs pratiqués dans le second degré.

Cette revalorisation, dont votre Commission se félicite, devra toutefois s'accompagner des mesures nécessaires à une gestion rigoureuse et attentive de ces crédits. Il conviendra en particulier de mettre un terme à leur utilisation pour la rémunération de tâches annexes, voire étrangères, à l'enseignement; pour l'attribution d'indemnités forfaitaires dépourvues de liens avec un service fait; ou pour le versement au titre d'heures complémentaires de prestations déjà rémunérées au titre du service statutaire, celui-ci ayant été réduit dans la pratique en deçà des prescriptions réglementaires.

En outre, dès lors que le budget proposé exclut toute majoration en volume des cours complémentaires, cette mesure ne permettra de procéder à un ajustement de la capacité d'enseignement que dans le cas où cesseront les errements tels que ceux évoqués ci-dessus.

Evolution des crédits d'heures complémentaires (en millions)

Année	Crédits d'heures complémentaires
1981	350,4
1982	368,9
1983	374,9
1984	443,3
1985	500,3
1986	502,9
1987	545,2
1988	595,9
1989	834,3

Disciplines	Pourcentage d'enseignement effectué en heures complémentaires		
	1985-1986	1986-1987	1987-1988
Droit	29,7	32	35,8
Sciences économiques	37,7	37,5	40,4
Lettres	28,3	29,8	29,0
Sciences	20	20,3	22,1
Pharmacie	16,6	15,8	19,1
I.U.T.	49	48,5	48,9
Ecoles d'ingénieurs	47	46	46,1

e) Enfin, ces diverses mesures destinées à la revalorisation de la condition enseignante, ne comprennent toujours aucune majoration de la prime de recherche, instituée par un décret du 6 juillet 1957 et demeurée inchangée depuis 1972 (1). Dès lors qu'elle ne représente plus que 1,5 % en moyenne du traitement de base, cette prime perd totalement le caractère incitatif qu'elle avait à l'origine.

Votre Commission des Finances continue de déplorer cette situation et de souligner la nécessité d'une majoration qui serait largement conforme aux objectifs définis par le Gouvernement.

2) Les personnels non enseignants

Le projet de budget pour 1989 prévoit :

- . une amélioration importante de la situation de l'ensemble des **personnels de bibliothèques**, par la transformation de 53 emplois de bibliothécaire-adjoints, de 1124 emplois de personnel de magasinage et de surveillance, et de 128 emplois de conservateurs (coût de l'ensemble de ces mesures : 19,2 millions de francs);

- . la transformation d'emplois dans les **Centres régionaux des Oeuvres universitaires et sociales** (transformation de 10 emplois en emplois de directeurs : 0,6 million de francs);

- . l'amélioration du **régime indiciaire des personnels de catégorie B**. Cette mesure concerne 323 emplois, pour un coût de 7,4 millions de francs;

- . la fin de la mise en place du **corps des assistants ingénieurs** avec la transformation de 500 emplois (coût de la mesure : 3,3 millions de francs).

(1) 2.380 francs par an.

CHAPITRE III - LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A. LE FONCTIONNEMENT DES UNIVERSITES

● Le projet de loi de finances pour 1989 est caractérisé par un **important effort de rattrapage** des crédits de fonctionnement -matériel et maintenance- affectés aux établissements d'enseignement supérieur.

a) Hors crédits de cours complémentaires, le chapitre 36.11 «**subventions de fonctionnement**» est majoré de 200 millions de francs de crédits supplémentaires, soit une progression de 14,1 % par rapport à 1988. Cette dotation sera répartie entre les établissements (+ 150 millions de francs) et les bibliothèques (+ 50 millions de francs).

Cette progression importante confirme l'amélioration enregistrée en 1988. Succédant à une diminution de 21 % en francs constants de 1980 à 1987, les crédits de fonctionnement inscrits au budget de 1988 ont en effet été majorés de 6,4 %.

● L'amélioration des moyens de fonctionnement s'accompagne d'une majoration de 50 millions de francs des **crédits de matériel scientifique** (chapitre 66.70), soit + 20 %.

Evolution des crédits de fonctionnement

(en millions de francs)

	1987	1988	1989
Subventions de fonctionnement matériel (hors bibliothèques) : CE 1.226,1	1.293,3	1.443,3 (+ 5,5 %)	(+ 11,6 %)
Subventions de matériel scientifique (A.P. = C.P.)	212	244 (+ 15,1 %)	294 (+ 20,5 %)
(dont subvention de renouvellement de matériel)	-	(60)	(82)

b) L'augmentation des crédits destinés au fonctionnement courant est confortée par un renforcement important des **crédits de maintenance**, majorés de + 52,75 % en crédits de paiement, et de + 46,5 % en autorisations de programme.

● Cette évolution, dont la nécessité a depuis longtemps été soulignée par votre Commission, permettra de résorber une partie du retard considérable enregistré et de remédier partiellement à la dégradation du patrimoine universitaire qui se poursuit depuis une vingtaine d'années.

Evolution des crédits de maintenance

(millions de francs)

	Crédits de paiement			Autorisations de programme		
	1988	1989	Evolution	1988	1989	Evolution
- Investissements Enseignements supérieurs (chap. 56-10)	235	(200)	-	215	-	-
- Maintenance des bâtiments (chap. 66-72)		157,5	-		315	-
	235	357,5	+ 52,75	215	315	+ 46,5

c) L'autonomie de gestion des universités

L'attribution de moyens accrus de fonctionnement et de maintenance s'accompagne d'une modification des conditions d'attribution et d'utilisation des crédits ainsi affectés, destinés à renforcer l'autonomie de gestion des universités, dont le principe avait été inscrit dans la loi du 26 janvier 1984.

● Les **subventions de fonctionnement**, jusqu'ici accordées à trois titres -heures complémentaires, subventions d'activité pédagogique, subventions d'infrastructure- seront désormais **globalisées**; à charge pour les établissements de procéder aux modifications qui leur sembleraient nécessaires.

De même, les virements entre sections de fonctionnement et d'investissement pourront être réalisés par les établissements en cours d'année, sous réserve d'une régularisation ultérieure d'ensemble par leurs conseils. Le caractère « ultérieur » de la régularisation ainsi envisagée ne paraît pas de nature à garantir la stricte orthodoxie des principes du droit budgétaire.

● Jusqu'à présent inscrits au titre V chapitre 56.10 et répartis par enveloppes régionales au titre d'investissements de catégorie II, les **crédits de maintenance** seront désormais **transférés au titre VI**, au sein d'un chapitre nouveau de **subventions**, (chapitre 66.72).

La répartition des crédits s'effectuera en deux temps : une dotation initiale répartie sur critères en fonction des surfaces ; une dotation complémentaire distribuée sur dossiers au vu des cas les plus urgents.

En d'autres termes, les établissements deviennent désormais **maîtres d'ouvrage** pour l'utilisation des crédits de maintenance, aux lieu et place des services rectoraux.

Il semblerait en outre que, pour financer la réalisation d'opérations urgentes, les universités pourront **recourir à l'emprunt**, et mobiliser directement les financements complémentaires potentiels des collectivités locales, ce qui permettrait d'éviter le recours à la procédure complexe et même contestable des fonds de concours.

Si les mesures destinées à favoriser l'autonomie de gestion des universités paraissent de nature à améliorer l'efficacité de leur fonctionnement et de l'enseignement qu'elles dispensent, deux remarques s'imposent :

- la première, c'est qu'une complète autonomie de gestion exigerait que les établissements puissent effectuer librement le choix de leurs personnels, de leurs étudiants et des diplômes délivrés;

- la seconde, c'est qu'aucune mesure « d'autonomie » ne saurait méconnaître le nécessaire contrôle du bon emploi des fonds publics ainsi affectés étant entendu que ce contrôle doit être exercé a posteriori.

● Le Gouvernement envisage enfin d'élargir la procédure des contrats quadriennaux en vigueur dans le secteur de la recherche aux établissements d'enseignement supérieur. Les objectifs fixés par les universités et les moyens que leur affecterait le Gouvernement seraient ainsi définis dans le cadre d'une **politique contractuelle**.

La mise en place de cette politique contractuelle interviendra progressivement. Selon les renseignements fournis par le ministère, les premiers contrats devraient être signés à l'automne 1989, selon les principes suivants :

*Un seul contrat sera signé avec chaque université, intégrant l'ensemble des activités de l'établissement, et les différentes formes de contractualisation et de programmation déjà engagées (contrat état-région, schéma directeur informatique, programmation d'investissements lourds).

*C'est le ministère qui déterminera les « grands objectifs en matière de formation (équilibre des cycles, part de formation professionnelle, répartition entre études longues et études courtes) et en matière de gestion (politique de personnel, de patrimoine, informatisation, documentation...) ».

*Chaque établissement devra rédiger « une déclaration de politique pédagogique », définissant des objectifs quantifiés en termes de résultats et d'utilisation des moyens, une politique à moyen terme d'affectation des ressources pédagogiques et du patrimoine ».

*A partir de l'action de l'établissement ainsi déterminée dans le cadre fixé par le ministère, le contrat quadriennal comportera :

- une dotation globale regroupant l'ensemble des subventions actuelles de nature récurrente, et des éléments spécifiques, éventuellement variables sur la durée du contrat, et permettant le soutien de projets particuliers,

- une programmation indicative et ajustable, concernant d'une part la politique prévisionnelle d'emplois de l'établissement, d'autre part les opérations lourdes d'équipement, de gros entretien, et de construction, définie en cohérence avec les contrats Etat-région.

● Ainsi définie, cette politique de contractualisation paraît plutôt de nature à assurer une gestion plus efficace des moyens des établissements, ce dont votre rapporteur se félicite, qu'une autonomie véritablement accrue, dans la mesure où le ministère conservera la maîtrise des éléments essentiels de fonctionnement des établissements (filières, personnel, patrimoine).

B. LES EQUIPEMENTS UNIVERSITAIRES

Les perspectives d'un accroissement rapide du nombre d'étudiants potentiels soulignent la nécessité d'une augmentation importante de capacités d'accueil, d'ores et déjà déficitaires en de nombreux endroits.

Pour être efficace, la majoration nécessaire des moyens affectés à l'équipement devra s'accompagner d'une politique cohérente de localisation des équipements supplémentaires.

● Evolution des moyens

(millions de francs)

Subventions d'équipement - Constructions neuves (chapitre 56.10)	1986	1987	1988	1989	Variation 1989/88
- Autorisations de programme	176	262,5	344	394	+ 14,5 %
dont :					
« quatre musées »	40	50	50	-	-
« autres constructions »	136	212,5 ^c	294	394	+ 34 %
- Crédits de paiement	-	-	260,5	335	+ 29,4 %

Hors crédits « musées » -50 millions réservés en 1988 pour la grande galerie du Museum- les autorisations de programme pour 1989 ont augmenté de 34 %, passant de 294 millions à 394 millions de francs ;

Ces crédits devraient permettre de financer l'accueil des préparations aux Diplômes d'Etudes Universitaires Générales délocalisés, et une partie des opérations de construction de départements d'Institut universitaire de technologie, dans le cadre des contrats de plan Etat-région (1).

● Rendue nécessaire par la poursuite de l'augmentation des effectifs étudiants et, par leur faible mobilité géographique, la « **délocalisation** » des premiers cycles universitaires s'effectue actuellement selon des modalités qui ne paraissent pas totalement satisfaisantes.

En effet, pour bénéficier de la participation financière du ministère, les « antennes universitaires délocalisées » doivent avoir fait l'objet d'un accord de la part du ministère « **sur la base du constat d'un besoin difficile à satisfaire dans la ville-siège de l'université et sur proposition de celle-ci** ».

(1) Les premiers contrats de plan Etat-région prévoyaient le cofinancement des départements d'Instituts Universitaires de Technologie. Dans les contrats en cours de négociation le système est étendu aux premiers cycles universitaires.

Pour l'année 1987-1988, trois antennes de premier cycle ont été ouvertes à ce titre dans le Nord et cinq dans la Région parisienne. Pour l'année 1988-1989, un accord a été donné pour sept diplômes d'Etudes universitaires générales, en particulier à Agen, Arras et Cambrai. D'autres possibilités sont étudiées dans le cadre de la discussion des contrats Etats-région.

Dans ce cadre, les collectivités locales participent au financement des locaux et à l'encadrement administratif, tandis que le ministère attribue des postes d'enseignants et des crédits d'équipement.

Par contre, les antennes créées à la seule initiative des universités et des collectivités locales n'engagent que les co-contractants et ne donnent pas lieu à l'attribution de crédits spécifiques.

* Les tableaux ci-après indiquent la répartition des crédits affectés en 1987-1988 et 1988-1989.

En 1986-1987, 7 antennes ont reçu un complément de financement pour un montant de 4,38 millions de francs au titre de la première année, et 4,93 millions de francs. Pour 1987-1988, seules 5 antennes se sont vu affecter des crédits pour 2,40 millions de francs au titre de la première année, le montant moyen des crédits ainsi affectés reste faible : 615.000 francs.

La répartition des financements souligne l'importance de la participation des collectivités locales.

Premiers cycles délocalisés 1987-1988 (en francs)

Université	Implantation	Crédits attribués	
		au titre de la première année	au titre de la deuxième année
		Crédits 1987	Crédits 1988
Paris I	St Hippolyte	300.000	
Paris II	Melun	1.100.000	500.000
Paris V	Malakoff	430.000	
Paris VI	Versailles	1.500.000	1.290.000
Paris X	Saint Quentin en Yvelines		1.850.000
Lille I	Dunkerque	360.000	510.000
Lille III	Dunkerque Boulogne	310.000 380.000	410.000 371.000
TOTAL		<u>4.380.000</u>	<u>4.931.000</u>

Premiers cycles délocalisés 1988-1989

Université	Implantation	Crédits attribués au titre de la première année
		Crédits 1988
Aix-Marseille III	Aix Avignon	525.000 135.000
Bordeaux I	Agen	75.000
Lille II	Cambrai	112.000
Lille III	Arras Cambrai	480.000 610.000
Valenciennes	Cambrai	460.000
TOTAL		2.397.000

Ouvertures de départements d'I.U.T. à la rentrée universitaire de 1988 -
Constructions de locaux

IUT	Département	Montant total (M.F.)	Participation de l'Etat	Participation des collectivités locales	Observations
Caen (Alençon)	génie mécanique et productique	-	-	Financement intégral	
Bordeaux A'	transport - logistique	5.500	2.000	3.500	
Poitiers (Angoulême)	techniques de commercialisation	-	-	Financement intégral	
Besançon (Vesoul)	maintenance industrielle	-	-	Financement intégral	
Caen (Cherbourg)	génie électrique et informatique industrielle	29.000	-	Financement intégral	
Littoral Calais-Dunkerque (Dunkerque)	génie thermique				Construction en attente de décision
Le Mans (Laval)	techniques de commercialisation	-	-	Financement intégral	
Nice (Sophia Antipolis)	organisation et gestion de la production	-	-	Financement intégral	
Toulou.	biologie appliquée	12.000	-	Financement intégral	
Antilles-Guyane (Kourou)	génie électrique et informatique industrielle	16.000	16.000	-	
Créteil (Melun-Sénart)	techniques de commercialisation	20.000	4.000	16.000	
TOTAL		82.500	22.000		

**Ouvertures de départements d'I.U.T. à la rentrée universitaire de 1989 -
Constructions de locaux**

IUT	Département	Montant total (M.F.)	Participation de l'Etat	Participation des collectivités locales	Observations
Lyon I	génie chimique	11.650	5.800	5.800	Terrain mis à disposition par la ville
Stasbourg Sud	Techniques de commercialisation	0.200	0.200	-	Pas de création de locaux. Crédits d'aménagement
Nancy A (Epinal)	maintenance industrielle	30.000	6.000	24.000	
Ville d'Avray (Cergy-Pontoise)	techniques de commercialisation	20.000	-	-	Participation non encore définie
Pays de l'Adour (Pau)	statistique et traitement informatique des données	19.000	4.000	15.000	
Clermont-Ferrand	maintenance industrielle	5.850	5.850	-	Les collectivités locales prennent en charge les équipements
Caen (Cherbourg)	techniques de commercialisation	-	-	financement intégral (1 053 m ²)	
Marseille (Avignon)	techniques de commercialisation	18.000	9.000	9.000	Financement à confirmer

C. L'ENSEIGNEMENT UNIVERSITAIRE PRIVE

Les établissements bénéficiaires comprennent d'une part des **établissements à vocation universitaire générale**, subventionnés sur la base de conventions : les cinq instituts catholiques et l'institut protestant de théologie, d'autre part des **établissements à vocation technologique ou commerciale**. Concernant ces derniers, la généralisation de la procédure conventionnelle est en voie de réalisation (1).

En 1988, les crédits supplémentaires accordés à l'enseignement privé se sont élevés à près de 35 millions de francs (soit + 46,2 % par rapport à 1987), répartis comme suit :

- Instituts catholiques et Institut protestant + 13,5 millions de francs,
- FESIC + 16,1 millions de francs,
- Autres écoles techniques + 5,0 millions de francs.

Une subvention exceptionnelle de 100.000 francs, non renouvelable, a été attribuée en outre à l'Ecole Biblique de Jérusalem.

(1) Circulaire du 1er février 1988.

Enseignement supérieur privé - Evolution des subventions

ETABLISSEMENTS	1987	1988	6 % 88/87
INSTITUTS CATHOLIQUES:			
ANGERS	8.434.000 F	10.713.700 F	27,0%
LILLE	11.392.500 F	14.074.500 F	23,5%
LYON	9.871.500 F	12.285.300 F	24,5%
PARIS	24.000.000 F	28.693.500 F	19,6%
TOULOUSE	4.822.500 F	6.163.500 F	27,8%
TOTAL INSTITUTS CATHOLIQUES	58.520.500 F	71.930.500 F	22,9%
INSTITUT PROTESTANT DE THEOLOGIE	620.500 F	721.695 F	16,3%
ECOLE BIBLIQUE DE JERUSALEM		100.000 F	
FESIC	11.939.620 F	28.029.620 F	134,8%
GEFIRN	1.152.000 F	1.152.000 F	0,0%
AUTRES ECOLES TECHNIQUES PRIVEES	2.815.706 F	7.815.706 F	177,6%
TOTAL GENERAL	75.048.326 F	109.749.521 F	46,2%

Pour 1988, les crédits attribués aux établissements privés d'enseignement supérieur sont augmentés de 7 millions de francs, et portés à 116,7 millions de francs (+ 6,4 %, selon une répartition qui n'est pas encore arrêtée.)

D. LES BIBLIOTHEQUES

● Les bibliothèques bénéficient en 1989 d'un effort important, duquel votre Commission se félicite, compte tenu de l'ampleur de la dégradation de leur fonctionnement et de l'insuffisance du renouvellement des collections, constamment déplorées ces dernières années.

● En effet, outre un important train de mesures d'amélioration de la situation de l'ensemble des personnels, destinées à la fois à tenir compte des qualifications nouvelles nécessaires et à permettre un alignement sur les statuts comparables des personnels de services dépendant du ministère de la Culture (1), le projet de budget pour 1989 est caractérisé par une forte majoration des crédits de fonctionnement.

Cette majoration de 50 millions de francs (+ 39,7 %) correspond strictement à la consolidation des mesures adoptées dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1989.

Ces 10 millions de francs ont été répartis conformément aux suggestions de la Commission présidée par M. André Miquel (2).

- 36 millions de francs pour l'achat de documentation, destinée en priorité aux étudiants inscrits en 1er cycle;

- 3 millions de francs d'aide au patrimoine (sauvetage et mise en valeur du patrimoine imprimé);

- 2 millions de francs de contrats à durée déterminée pour le recrutement de moniteurs-étudiants;

- 2 millions de francs pour des équipements bibliographiques de forme nouvelle;

- 7 millions de francs pour faciliter des mesures de libre accès (aménagement des locaux et équipements antivols).

(1) Voir p. 40

(2) Cette commission a été chargée en juin 1988 par le ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports d'élaborer des propositions en vue d'un plan de rénovation des bibliothèques.

● Les crédits de fonctionnements (bibliothèques universitaires seulement) s'établissent ainsi :

(millions de francs)

Nature des dépenses	1986	1987	1988	Prévisions 1989	Evolution 1989/88
Crédits de personnel	338,9	323,4	334,7	351,5	+ 5,0 %
Crédits de fonctionnement	67,5	72,2	94,2	143,6	+ 52,4 %
Crédits accordés par le Centre national des lettres	9,7	11	10	-	7
Subventions CADIST (1)	12,1	12,5	12,7	-	-
Total hors Centre national des lettres	418,5	419,1	441,6	495,1	+ 12,1 %

Centres d'accroissement et de diffusion de l'information scientifique et technique.

● Les dépenses en capital sont les suivantes :

(millions de francs)

	1986	1987	1988	Prévisions 1989
Chapitre 66.70 : Crédits de premier équipement et de renouvellement de matériel	7	8	8	8

Seules les bibliothèques considérées comme bibliothèques de recherche (bibliothèque de documentation internationale contemporaine de Nanterre, bibliothèque nationale et universitaire de Strasbourg) obtiennent des crédits spécifiques sur le chapitre 66.71.

Les crédits de maintenance inscrits au chapitre 56.10 ont été déconcentrés depuis 1986 et l'administration centrale n'intervient plus dans le choix des opérations entre les différents équipements universitaires.

● Au titre des investissements exécutés par l'Etat sur le chapitre 56.10, une autorisation de programme de 1 million de francs a été accordée pour l'étude d'un centre de dépôt de livres en région parisienne.

● En outre, en matière de recherche -pour la coopération documentaire nationale- l'année 1988 a été marquée d'une part par la préparation de nouveaux Centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique (CADIST) pour l'histoire, la géographie, les langues orientales, d'autre part par la mise en place d'observatoires du coût de la documentation dans 5 bibliothèques, enfin par la poursuite des formations aux plans de développement des collections, auxquelles ont été associés la Bibliothèque Nationale et le Centre National de la Recherche Scientifique.

Votre Commission se félicite que soient enfin prises en compte ses inquiétudes répétées concernant la situation préoccupante des bibliothèques universitaires, la dégradation de leur fonctionnement et l'insuffisance du renouvellement des collections.

Elle continue toutefois de considérer que les moyens accordés aux bibliothèques ne sont pas suffisants au regard de l'ampleur du patrimoine concerné et de l'importance qu'il doit revêtir.

Les données du tableau suivant fournissent quelques éléments de comparaison avec la situation en 1986 des 5 plus grandes bibliothèques universitaires françaises, allemandes, anglaises et américaines.

Situation en 1986 des 5 plus grandes bibliothèques universitaires françaises, allemandes, anglaises et américaines

	Collections Ouvrages : Nombre de volumes (en Millions)	Périodiques Nombre de titres en cours	Personnel Nombre de Postes	Budget Dépenses Documentaires (en Francs français)
FRANCE (1)				
SORBONNE	3,3	5 432	127	1,9 MF
SAINTE-GENEVIEVE	3,1	3 793	94	1,0 MF
STRASBOURG	1,4	6 199	145	3,1 MF
LYON	0,7	3 660	129	4,1 MF
TOULOUSE	0,5	4 100	120	2,7 MF
REPUBLIQUE FEDERALE ALLEMANDE (2)				
FRANCFORT STADT UND UNIV BIBL.	2,5	12 005	223	13,6 MF
GOTTINGEN	3,1	14 076	332	16,5 MF
HEIDELBERG	2,4	6 631	164	11,1 MF
COLOGNE UNIV UND STATD BIBL.	2,3	*	201	10,2 MF
TUBINGEN	2,3	9 279	165	10,5 MF
GRANDE-BRETAGNE (3)				
OXFORD	*	*	*	20,3 MF
CAMBRIDGE	*	*	*	25,4 MF
LONDON UNIV.	7,9	*	800	47,7 MF
MANCHESTER	3,2	*	146	11,1 MF
EDINBOURG	1,4	*	164	6,1 MF
ETATS-UNIS (4)				
HARVARD	11,1	102 000	1 044	51 MF
LOS ANGELES	5,5	88 545	695	43,5 MF
BERKELEY	6,8	97 971	750	38,2 MF
YALE	8,2	57 351	636	36,7 MF
ILLINOIS	7	92 913	556	35,2 MF

(1) Source : Résultats de l'enquête statistique auprès des bibliothèques universitaires ESGBU 1986

(2) Source : DBS Deutsche bibliotheks-statistik 1986, Teil B : Wissenschaftliche bibliotheken.

(3) Source : University statistics 1985-86 pour les dépenses documentaires; 1981-1982 pour les collections et le personnel (les données relatives aux collections et au personnel ne sont plus publiées depuis 1981-1982).

(4) Source :

A) Pour les collections et le personnel : Chronicle of higher education, July 29 1987 : « 1985-1986 : Holdings of research libraries in USA and Canada ».

B) Pour les dépenses documentaires : Association of research Libraries Statistics 1984-85 : Materials à Donnée indisponible.

● Les bibliothèques non universitaires

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

Ces bibliothèques couvrent des domaines différents et ne desservent pas les mêmes publics. Elles ont en commun en revanche une importante fonction de conservation. Leurs collections s'élèvent à environ 3,5 millions de volumes et 37.000 titres de périodiques et les enquêtes faites en 1975 et 1983 ont fait apparaître que ces bibliothèques conservent 176.656 volumes anciens (imprimés antérieurs à 1810) et globalement 1/5 du patrimoine ancien (imprimés, manuscrits, cartes, estampes...) placé sous la responsabilité de la Direction des bibliothèques, de musées et de l'information scientifique et technique.

De 1983 à 1988, les subventions de fonctionnement attribuées aux bibliothèques de grands établissements ont évolué comme suit :

Subventions de fonctionnement des bibliothèques des grands établissements

(Francs)

Bibliothèques	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989 Prévisions
Institut	407 760	419 993	419 993	470 393	470 394	815 375	815 375
Mazarine	388 989	320 978	320 978	439 177	439 177	761 265	761 265
Byzantine	53 326	54 926	54 926	61 517	61 520	106 638	106 638
Académie de médecine	119 243	76 459	76 459	131 995	131 995	228 798	228 798
Muséum	595 680	625 887	657 123	702 292	702 223	232 705	1232 705
Musée de l'homme	195 851	205 644	215 908	230 739	230 808	405 168	405 168

Ces bibliothèques ont bénéficié sur le chapitre 36.11 de 1,21 millions de crédits dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988.

Aucun crédit nouveau n'est prévu au budget 1989, ce que votre Rapporteur constate à regret.

E. LES GRANDS ETABLISSEMENTS

Votre Commission a toujours attaché une importance particulière, à l'évolution de la situation des grands établissements, et déplore la stagnation des moyens qui leur sont affectés en raison de la contribution qu'ils apportent au rayonnement de la France.

1) Les « grands établissements spécifiques » métropolitains

Les « grands établissements spécifiques » comprennent l'Institut de France, l'Académie de médecine, le Collège de France, le Muséum national d'histoire naturelle, l'Ecole pratique des Hautes Etudes, la Maison des Sciences de l'homme, le Palais de la Découverte, et enfin les bibliothèques rattachées à ces établissements.

En 1988, l'ensemble des crédits de fonctionnement et matériel et des crédits de recherche des grands établissements n'ont augmenté que de 0,9 %, ce qui équivaut à une diminution de 2,1 % en francs constants (1).

L'Ecole pratique des Hautes Etudes, l'Observatoire et l'Institut des Hautes Etudes Scientifiques ont bénéficié, dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988, d'une majoration uniforme de 12 % des crédits de fonctionnement scientifique.

Le Palais de la Découverte a bénéficié d'une autorisation de programme de 5,8 millions de francs affecté à la deuxième tranche des travaux de réfection.

(1) L'observatoire de Paris a même enregistré une diminution en francs courants des crédits lui étant affectés (- 3,5 %).

L'année 1989 sera marquée par le renouvellement des contrats de recherche quadriennaux, actuellement en cours de négociation, pour la période 1988-1992.

Votre Rapporteur s'inquiète qu'aucune autorisation de programme nouvelle ne figure au budget du Muséum d'histoire naturelle, alors qu'un plan de sauvetage de la grande galerie, dont la nécessité est urgente, a été engagé et devrait impérativement être poursuivi.

Budgets votés

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Muséum national d'histoire naturelle	11,25	14,12	15,73	15,73	19,59	19,52
Collège de France	18,29	21,61	24,44	24,22	25,53	25,45
Ecole nationale des hautes études en sciences sociales	15,98	16,97	17,88	18,89	18,85	19,05
Ecole pratique des hautes études	4,26	4,76	5,20	4,90	4,83	4,85
Observatoire	14,41	16,13	17,66	18,64	19,29	18,89
Institut des hautes études scientifiques	8,87	9,74	10,33	11,28	11,53	11,84
Conservatoire national des arts et métiers	40,0	40,75	41,84	42,30	44,16	44,42
Palais de la Découverte	28,11	29,93	31,44	32,24	33,67	34,81
Total	134,37	141,82	154,05	164,55	173,09	177,12

2) Les grands établissements français à l'étranger

L'ensemble des cinq écoles françaises à l'étranger a conclu des contrats quadriennaux de développement de la recherche.

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

Dans le tableau ci-après, le chapitre 36.11 correspond aux rémunérations du personnel métropolitain, le chapitre 36.15 aux rémunérations du personnel local et aux vacances, le chapitre 66.71 au soutien des programmes (infrastructures et crédits scientifiques) et au matériel scientifique.

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

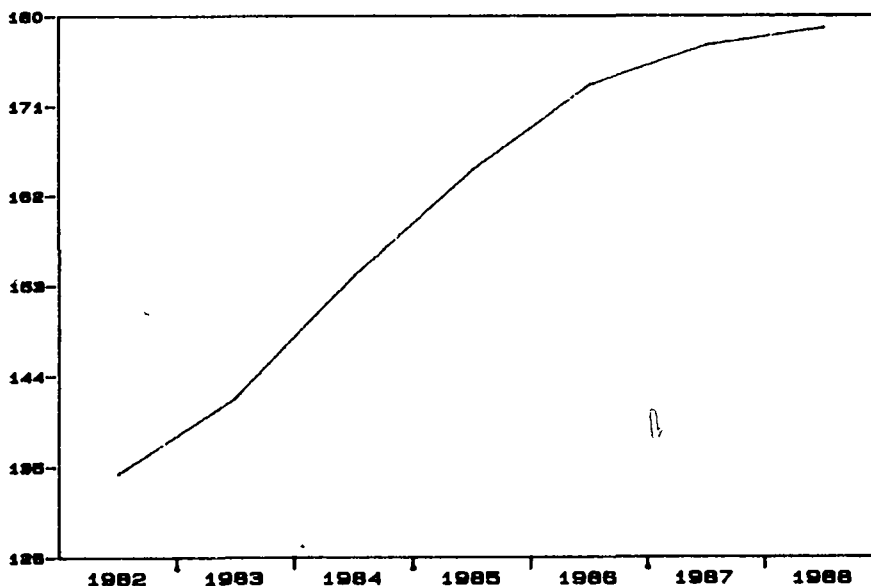
Etablissements français à l'étranger

(en millions de francs)

	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Ecole française d'Extrême-Orient (1).....	13,1	14,8	17,2	19,1	19,6	19,8
Ecole française d'archéologie d'Athènes.....	10,4	11,3	13,7	14,6	14,9	15,2
Ecole française de Rome.....	15,3	10,4	19,6	20,6	21,4	21,7
Casa Velasquez de Madrid.....	10,4	18	19,1	21,8	22,4	23,2
Institut français d'archéologie du Caire.....	9,9	10,1	17,2	17,7	17,5	17,6
Total.....	65,2	72,6	86,1	93,8	95,8	97,5

(1) Deux décrets du 5 mai 1988 ont harmonisé les structures de fonctionnement de l'Ecole française d'Extrême-Orient et de l'Institut français d'Archéologie du Caire avec celles des autres grands établissements français à l'étranger.

Evolution des crédits des grands établissements



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

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

En 1988, ces établissements ont bénéficié d'une augmentation uniforme de 12 % des crédits de matériel scientifique au titre du décret d'avances du 10 juin 1988. L'année 1989 sera marquée par le renouvellement des contrats de recherche quadriennaux.

Il demeure toutefois regrettable que l'action des établissements à l'étranger soit toujours entravée par des insuffisances de crédits qui, bien que portant en général sur des sommes relativement modestes, constituent un frein à l'expansion et au rayonnement indispensables de ces établissements.

En outre, il serait souhaitable, pour assurer une meilleure information du Parlement, que les crédits destinés aux grands établissements fassent l'objet d'une présentation détaillée.

CHAPITRE IV - LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

A. PRESENTATION DES CREDITS

Effectifs et moyens financiers

	1986	1987	1988	1989	Variation 1989/88
Effectifs	1072	1082	1082	1102	+ 20
dont					
- Chercheurs	28	31	31	34	+ 3
- Ingénieurs, techniciens, administratifs	1044	1051	1051	1068	+ 17
Dotations inscrites au budget du ministère					
- Dépenses ordinaires + autorisations de programme	1622,1	1657,8	1653,5	1722,2	+ 4,1 %
- Dépenses ordinaires + crédits de paiement	1480,5	1573,8	1801	1917,1	+ 6,5 %
Dépenses ordinaires	216,5	217,8	210,9	219,2	+ 3,9 %
dont					
- Frais de personnel	191,3	192,6	185,3	193,9	+ 4,6 %
- Dépenses informatiques	17,6	17,6	17,6	17,6	0
- Autres frais de fonctionnement	7,6	7,1	7,9	7,7	- 0,2 %
Autorisations de programme	1405,6	1440	1442,6	1503	+ 4,2 %
dont					
- Moyens de fonctionnement des laboratoires :					
. soutien de programmes	972	972	972	1022	+ 5,1 %
. matériel moyen	126	113	109	109	0
- Autres investissements :					
. équipements mi-lourds	46	46	46	56,3	+ 22,4 %
. moyens de calcul (T.G.E. (1) compris)	156	172	172	172	0
- Equipements des T.G.E. (1)	7	7	11	0,7	- 93,6 %
- Opérations immobilières (hors T.G.E. (1))	98,6	130	132,6	143	+ 7,8 %
- Soutien à la recherche industrielle et technique ...	«	»	«		
Crédits de paiement	1254	1356	1590	1697,9	+ 6,8 %
dont					
- Services votés	135	210	334	332,8	- 0,3 %
- Soutien des programmes	972	972	972	1022	+ 5,1 %
- Mesures nouvelles	157	174	284	343,1	+ 20,8 %

(1) Des grands équipements

● Les crédits affectés à la recherche universitaire (1) augmentent de 6,4 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement et de 4,2 % en autorisations de programme.

● La croissance ainsi enregistrée reste très inférieure à celle des crédits du budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D.). En effet, les autorisations de programme du budget civil de recherche et de développement augmentent plus de deux fois plus rapidement que celles de la seule recherche universitaire (+ 8,7 % contre + 4,2 %).

(1) L'effort global en faveur de la recherche universitaire dépasse le cadre des seuls crédits budgétaires de l'action-recherche.

En effet, d'une part, les rémunérations des personnels universitaires et non enseignants affectés à la recherche dépendent de l'enseignement supérieur.

D'autre part, la recherche universitaire est pour l'essentiel cofinancée par le ministère de l'Education nationale et par les grands organismes de recherche, notamment le Centre National de Recherche Scientifique (C.N.R.S.) et l'Institut National Scientifique d'Etudes et de Recherches Médicales (I.N.S.E.R.M.)

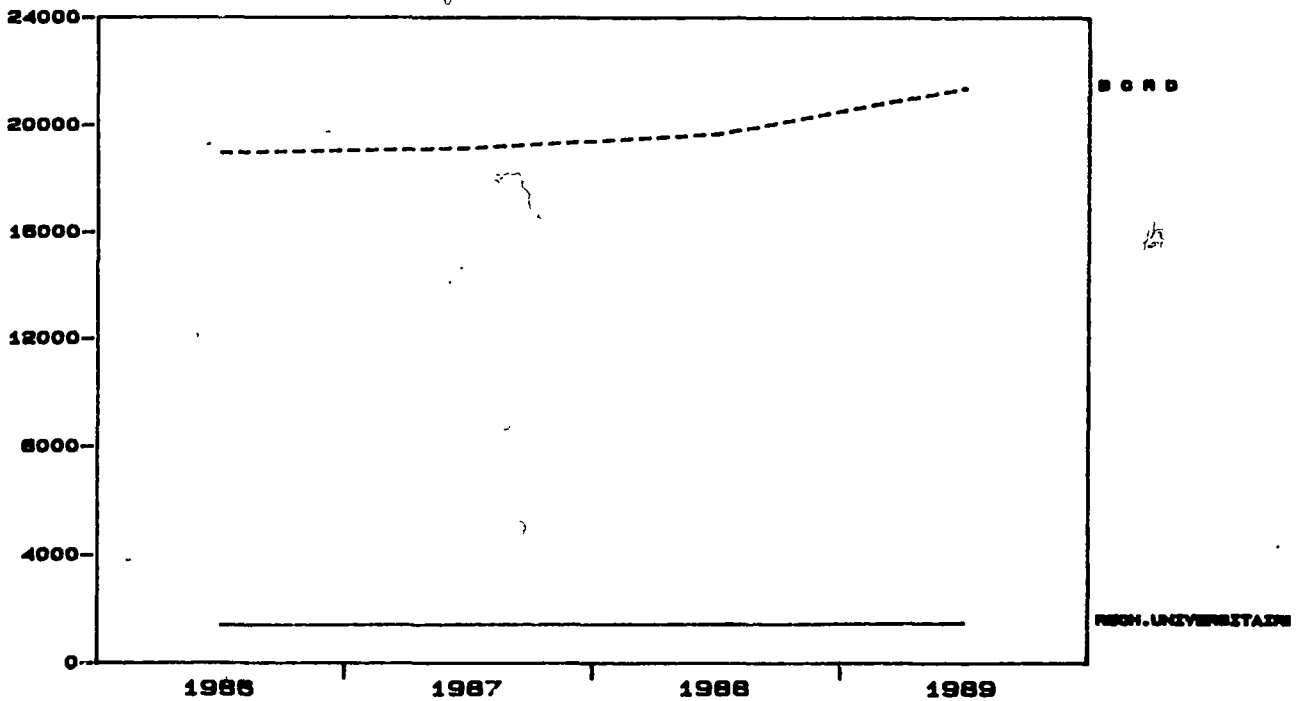
Ainsi, sur les 3.380 laboratoires associés ou recommandés en 1987, 1.292 sont associés aux grands organismes de recherche. La participation du C.N.R.S. et de l'I.N.S.E.R.M. au fonctionnement (hors personnel) de la recherche universitaire était estimée en 1987 à 865 millions de francs. L'I.N.S.E.R.M. et le C.N.R.S. mettent enfin 13.000 personnels à la disposition des laboratoires universitaires, (8.000 chercheurs, 5.000 personnels non enseignants).

Enfin, la recherche universitaire bénéficie de ressources propres, se répartissant comme suit en 1987 :

- collectivités locales	240 millions de francs,
- contrats publics et privé	560 millions de francs.

	Recherche universitaire (A.P.) (milliers de F.)	B.C.R.D. (A.P.) (milliers de F.)	part de la recherche universitaire dans le B.C.R.D.
1986	1405,6	18.965	7,41 %
1987	1440	19.154	7,52 %
1988	1442,6	19.676	7,33 %
1989	1503	21.377	7,03 %

Evolution des autorisations de programme (1986-1989)



B. LES CREDITS D'EQUIPEMENT HORS SOUTIEN DE PROGRAMMES

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

- opérations immobilières (chapitres 56.12 et 66.72),
- matériel informatique chapitre 66.71),
- matériel scientifique (chapitre 66.71).

● Opérations immobilières

Ces opérations comportent deux parties inégales :

- les **constructions neuves** (chapitre 56.12), réalisées en priorité dans les universités de province qui ne disposent pas de locaux de recherches suffisants. Ces opérations sont le plus souvent cofinancées par le C.N.R.S. ou les collectivités territoriales ;

- un programme **d'entretien du patrimoine immobilier** de la recherche universitaire, qui continue à constituer l'une des priorités de l'action de la Direction de la Recherche.

* **En 1988**, les principales opérations de **construction** ayant bénéficié d'un financement au titre de la recherche universitaire ont été réparties comme suit :

- 8,7 millions de francs dans le cadre de contrats de plan Etats-régions (1),
- 1,7 million de francs dans le cadre d'opérations cofinancées (2),
- 22,6 millions de francs dans le cadre d'autres opérations (3).

- (1) Antenne de Sevenans de l'université technologique de Compiègne (2,1 millions de francs)
 - laboratoire géosciences d'Orléans (5,6 millions de francs)
- (2) cofinancement collectivités locales : laboratoire de phytopharmacie de Perpignan (1,2 million de francs)
 - cofinancement C.N.R.S. : laboratoire de sciences humaines de Paris X (0,5 million de francs)
- (3) laboratoire d'informatique de Paris VI à Versailles (6,2 millions de francs)
 - reconstruction laboratoires incendiés de Toulouse III (16,4 millions de francs)
- (4) Notamment :
 - Université de Paris XI : remise en état des laboratoires du campus d'Orsay (12 millions de francs).
 - Ecole Normale Supérieure (10 millions de francs)
 - Collège de France (5 millions de francs)
 - Université de Grenoble I (4 millions de francs).

* Les crédits de maintenance ont été utilisés pour financer d'une part, des opérations d'entretien et de mise en sécurité rendues urgentes par la dégradation régulière du patrimoine immobilier et les dangers d'accident qu'elle génère, d'autre part des restructurations de locaux liées à des projets scientifiques définis dans le cadre du renouvellement des contrats quadriennaux (4).

* Pour 1989, l'ensemble des crédits de construction et de maintenance atteint 143 millions de francs en autorisations de programme (+ 7,8 %). L'essentiel de l'augmentation des crédits de constructions neuves sera consacré à la fin de la reconstruction des laboratoires de chimie de Toulouse III.

Cette progression modérée paraît insuffisante au regard de la dégradation du patrimoine immobilier maintes fois dénoncées par votre Commission. L'exigence de qualité de la recherche universitaire ne saurait être maintenue si cette détérioration se poursuit.

● Les crédits de matériel informatique

La mise en place d'un réseau des moyens informatiques des établissements universitaires, prévue dès 1979, a été confirmée par le ministre de l'Education nationale en 1985.

La coordination avec les autres organismes de recherche, en particulier le C.N.R.S., a été concrétisée par la création du réseau REUNIR (Réseau des Universités et de la Recherche).

L'évolution des moyens informatiques lourds prévoit :

- d'une part le renforcement des centres serveurs régionaux par le renouvellement de 1986 à 1990 de leurs matériels. A ce jour l'équipement des centres de Rennes, Grenoble et Toulouse est réalisé; celui de Paris est en cours,

- d'autre part l'installation en 1989 et 1991 de deux supercalculateurs vectoriels, l'un à Montpellier, l'autre à Grenoble.

La dotation affectée aux moyens de calcul demeure inchangée par rapport à 1988 et 1987, soit 172 millions de francs en autorisations de programme, ce qui équivaut à la **poursuite d'une diminution en francs constants depuis 1986.**

● Les crédits de matériel scientifique

Les crédits de matériel scientifique sont, pour leur plus grande part, intégrés dans la dotation «équipement» des contrats quadriennaux. A ce titre, plus de 90 % des dotations vont aux équipes associées aux grands organismes de recherche, et aux équipes recommandées par la Direction de la Recherche.

Les équipements mi-lourds sont généralement acquis avec un cofinancement des grands organismes de recherche, du Fonds de la Recherche et de la Technologie et des collectivités territoriales.

Le reste des crédits de matériel scientifique est utilisé pour des actions incitatives, comme par exemple les pôles de formation des ingénieurs pour la recherche (pôles FIRTECH).

En 1989, les crédits en matériel sont maintenus en francs courants au niveau fixé en 1987 et 1988, soit 166 millions de francs.

A nouveau, il faut déplorer la poursuite d'une diminution en francs constants des crédits consacrés à la recherche.

C. LES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

On ne peut que s'étonner une nouvelle fois que des crédits de soutien de programmes, qui sont en fait des crédits de fonctionnement, continuent d'apparaître en dépenses d'équipement. En francs constants, au total, les crédits de fonctionnement sont maintenus à leur niveau de 1988.

Les crédits de fonctionnement sont répartis à partir des crédits de soutien de programmes, qui progressent de 2,1 % (pour atteindre 960 millions de francs), et des crédits de vacations (inscrits sur le chapitre 36.15), qui progressent de 55,7 à 57,3 millions de francs, soit + 2,9 %.

Votre Rapporteur ne méconnaît pas la commodité et la facilité de gestion que permet cette procédure. Cela ne saurait toutefois constituer une raison suffisante pour accepter que les règles relatives à la présentation budgétaire, telles qu'elles figurent aux articles 6 et 7 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, soient à nouveau enfreintes, et que le contrôle de ces dépenses en soit affecté.

En conclusion, la stagnation en francs courants des crédits de fonctionnement et la faible progression des crédits d'équipements ne paraissent aucunement de nature à permettre la relance de la recherche universitaire annoncée par le Gouvernement.

CHAPITRE V- L'ACTION SOCIALE EN FAVEUR DES ETUDIANTS

A. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Le projet de budget pour 1989 est caractérisé par un effort important en matière d'action sociale en faveur des étudiants, qui conforte la tendance déjà marquée par les budgets précédents et le décret d'avances du 10 juin 1988 (1).

L'ensemble des crédits d'aides directes et indirectes est majoré de 15,8 %, passant de 3.326,1 millions de francs en 1988 à 3.852,7 millions de francs en 1989.

Cette évolution générale recouvre une **forte progression des aides directes (+ 19,9 %)** liées à la fois à l'augmentation des effectifs boursiers et à la majoration du montant des bourses, et une **remise à niveau des crédits affectés aux cités et aux restaurants universitaires.**

(1) L'action sociale en faveur des étudiants inscrite dans le budget de l'enseignement supérieur recouvre :

- les aides financières directes (bourses, prêts et secours d'études),
- les aides indirectes (subventions aux oeuvres universitaires-cités et restaurants- et services de médecine préventive).

Il faudrait en réalité y ajouter :

- la moins-value fiscale résultant de la perte de recettes liée à l'octroi d'une demi-part supplé-
de quotient familial pour le contribuable rattachant à son foyer fiscal un enfant majeur de
moins de vingt-cinq ans poursuivant ses études (soit 4,9 milliards de francs en 1989),
- la contribution des régimes de sécurité sociale au financement de la sécurité sociale étudiante
(soit 1 milliard de francs en 1988).

Evolution des crédits d'action sociale

(millions de francs)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Aides directes	940,2	1 009,3	1 153,1	1 368,1	1 690,9	1 856,3	2 066,5	2 273,1	2 725,4
Aides indirectes	785,2	911,6	1 010,5	1 027,7	1 080,3	1 109,9	1 082,1	1 053	1 127,3
TOTAL	1 725,4	2 920,9	2 153,6	2 395,9	2 771,2	2 966,2	3 148,6	3 326,1	2 852,7
(1) y compris lois de finances rectificative et fonds de concours.									

B. LES AIDES DIRECTES

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

L'évolution des diverses composantes se présente comme suit :

(millions de francs)

	1986	1987	1988	1989	Variation 1989/88
Bourses et frais de transport des étudiants handicapés (chapitre 43.71) (1)	1.820,9	2.031,5	2.240	2.692,1	+ 20,2 %
Prêts d'honneur (chapitre 43.71) (2)	26,5	26,5	24,2	24,2	+ 0
Fonds de solidarité universitaire (chapitre 46.11 du budget de l'Education nationale)	8,9	8,9	8,9	9	-
Total	1.856,3	2.066,5	2.273,1	2.725,3	+ 20,0 %

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

(2) Y compris les fonds de concours.

1) Les crédits de bourses (hors prêts d'honneur) passent de 2.240,3 millions de francs en 1988 à 2.692,1 millions de francs en 1989, soit une majoration de 20,2 %.

● Cette augmentation (+ 451,8 millions de francs) correspond en partie à l'extension en année pleine du relèvement de 10 % du taux des bourses intervenu à la rentrée 1988 (soit 151,8 millions de francs), conformément aux mesures arrêtées dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988 (1).

Sur les 300 millions de francs restants, une provision de 110 millions de francs permettra de financer à la fois l'augmentation des effectifs boursiers et l'amélioration du pouvoir d'achat des bourses, selon une répartition qui n'est pas encore arrêtée, ce que votre Rapporteur déplore.

Il est également envisagé de mettre en place pour la rentrée 1989 un nouveau dispositif de bourses de prérecrutement destiné à encourager le recrutement des élèves instituteurs et des professeurs du second degré défini en fonction des difficultés de recrutement dans certaines disciplines et pour certaines académies.

● **Le nombre des boursiers** est passé de 125.853 à la rentrée 1981-1982 à 196 820 à la rentrée 1987-1988, soit une augmentation de 56 % en 6 ans. Les estimations effectuées par le ministère font état de 216.000 boursiers pour la rentrée 1988-1989, soit une augmentation de 10 % du nombre des boursiers.

De fait, **le nombre des effectifs boursiers progresse beaucoup plus rapidement que le nombre total d'étudiants**, en particulier dans le premier cycle universitaire, en raison, notamment, de la revalorisation de 5 % des plafonds de ressources ouvrant droit aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux, soit un taux supérieur à celui de l'évolution de l'indice des prix observée en 1986 (+ 2 %), année de référence pour la détermination de la vocation à cette aide.

(1) 65 millions de francs avaient alors été affectés à cette revalorisation.

● **Le montant des bourses** demeure cependant **trop faible pour constituer une aide véritablement efficace**, et permettre de favoriser la mobilité géographique des étudiants rendue nécessaire par la diversification des matières proposées (1).

Votre Commission rappelle que cette situation ne peut être tenue pour satisfaisante et renouvelle son vœu, d'une réforme véritable de l'aide boursière.

**Evolution du montant minimum et maximum des bourses
sur critères sociaux (par an)**

(francs)

Années universitaires	Echelon de bourse		Pourcentage d'augmentation sur l'année précédente
		9	
1981-1982	2 358	9 000	
1982-1983	2 646	9 144	+ 12
1983-1984	3 006	10 374	+ 13,5
1984-1985	3 510	12 132	+ 17
1985-1986	3 690	12 744	+ 5
1986-1987	3 762	12 996	+ 2
1987-1988	3 834	13 248	+ 2
1988-1989	4 212	14 580	+ 10

Elle attire par ailleurs l'attention sur deux points :

- l'intérêt qu'il y aurait à connaître les résultats obtenus par les étudiants bénéficiaires d'une bourse,
- le caractère parfois aléatoire de certains critères d'attribution, et souvent insuffisant du contrôle exercé.

(1) Les étudiants boursiers bénéficient également de l'exonération des droits d'inscription (450 francs à la rentrée 1988), et des cotisations à la sécurité sociale (680 francs).

2) Votre Commission continue enfin de déplorer la stagnation des crédits réservés aux prêts d'honneur en faveur des étudiants, dont le développement lui apparaît pourtant souhaitable.

Cette évolution porte à croire que ce système est aujourd'hui tenu pour marginal dans la politique d'aide directe aux étudiants. Ceux-ci d'ailleurs semblent peu informés de son existence. Pourtant, le **système des prêts d'honneur** développe le sens des responsabilités chez les étudiants, s'avère d'un moindre coût pour les finances publiques que l'aide boursière et encourage la mobilité géographique des étudiants.

En 1987, 3.640 prêts seulement ont été accordés (30 % de plus qu'en 1981), pour un montant annuel moyen de 7.510 francs. La stabilisation en francs courants de la dotation budgétaire en 1989 ne permettra même pas, de maintenir le nombre de bénéficiaires si le niveau du prêt en conserve le niveau d'achat.

C. LES AIDES INDIRECTES

● L'augmentation des crédits affectés aux oeuvres universitaires (cités et restaurants universitaires) - 7,29 % en 1989 - devrait essentiellement permettre une **remise à niveau vivement souhaitée par votre Commission, compte tenu de la dégradation considérable du patrimoine des cités universitaires.**

Elle ne suffira toutefois pas à permettre une véritable augmentation des capacités d'accueil, nécessitées par des perspectives d'évolution rapide du nombre des étudiants.

A cet égard, il apparaît indispensable de prévoir à la fois l'amélioration et l'augmentation des structures d'accueil, en favorisant si nécessaire, outre les cités universitaires, le développement de structures d'accueil complémentaires, telles que les Maisons des Etudiants (associations de la loi de 1901) dont le bénévolat des organisateurs et les limites de leurs possibilités méritent d'être prises en considération.

Crédits affectés aux oeuvres universitaires

(En millions de francs.)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Subventions de fonctionnement (chap. 36.14) :									
- à la cité-universitaire internationale de Paris	11,36	12,71	14,16	14,85	15,44	15,74	15,50	15,66	15,66
- aux C.N.O.U.S.-C.R.O.U.S.	217,74	257,31	278,76	299,10	311,80	321,80	323,53	316,66	327,53
Subventions d'intervention (chap. 46.11) :	524,77	604,56	676,42	669,81	706,39	724,08	696,08	680,60	743,60
Total	753,87	874,58	969,34	983,76	1 033,63	1 061,62	1 035,11	1 012,92	1 086,79

Les résidences universitaires (capacités d'accueil - subventions - redevance mensuelle)

Année	Capacités des résidences universitaires (au 1 ^{er} janvier)					Subventions accordées		Montant moyen des redevances mensuelles (au 1 ^{er} janvier)	
	Cités	H.L.M.	Total	Foyers agréés	Total	Francs courants	Francs constants	Francs courants	Francs constants
1981	101 417	9 343	110 760	1 316	112 076	136 369 931	136 369 931	280	280
1988	102 760	10 778	113 538	3 295	116 833	191 085 825	126 330 931	517	342
1989 (prévisions)	102 976	11 934	114 910	3 345	118 255	196 (*)		532	343

(*) Prévision : la mesure nouvelle de 63 millions de francs du chapitre 46-11 en 1989 n'est pas encore répartie entre les cités et restaurants.

**La restauration universitaire
(fréquentation, subventions, prix du ticket repas)**

	Nombre de repas servis			Subventions aux RU (chapitre 46-11)		Prix du ticket RU à la rentrée universitaire	
	RU gérés	RU agréés	Total	F.courants	F.constants	F.courants	F.constants
1983	54.674.260	12.002.732	66.676.992	445.596.700	445.596.700	8,00	8,00
1988 (P)	62.500.000	11.500.000	74.000.000	428.700.000	347.688.564	9,60	7,78
1989 (P)	62.200.000	12.075.000	75.270.000	(*)		-	-

- (P) = Prévisions

- Déflateur utilisé = prix à la consommation 295 articles : base 100 = 1983.

- (*) La mesure nouvelle de 63 MF du chapitre 46-11 pour le fonctionnement et la maintenance des cités et restaurants universitaires n'est pas encore répartie.

● Les crédits d'aides indirectes ont bénéficié de 50 millions de francs destinés à la maintenance des cités universitaires dans le cadre du décret d'avances du 10 juin 1988, répartis comme suit : près de 40 millions de francs affectés à un programme exceptionnel de réhabilitation des résidences universitaires les plus dégradés (Nanterre, Antony, Lyon); plus de 10 millions de francs affectés à une programmation complémentaire des travaux de maintenance.

MODIFICATIONS APPORTEES PAR L'ASSEMBLEE NATIONALE

● En deuxième délibération à l'Assemblée nationale, les crédits de l'Enseignement supérieur ont été **majorés de 106,46 millions de francs en dépenses ordinaires.**

● Les moyens supplémentaires ainsi dégagés seront affectés :

- à une nouvelle majoration des crédits de **bourses accordées aux étudiants** (chapitre 43.71) : + 80 millions de francs, soit + 2,9 % par rapport à la dotation inscrite au projet de loi de finances initiale. Ces crédits supplémentaires financeront à la fois une augmentation des effectifs et une majoration des taux de bourse, selon une répartition qui n'est pas encore arrêtée.

- à une augmentation de 10 millions de francs des **crédits des bibliothèques universitaires** (chapitre 36.11, article 20). Ces crédits sont destinés à financer d'une part des actions pilotes en vue de favoriser le libre accès du public aux bibliothèques universitaires (5 millions de francs), d'autre part des mesures d'informatisation de la consultation des catalogues des bibliothèques universitaires (5 millions de francs).

- à la création de **500 emplois de maîtres de conférences de deuxième classe** à la prochaine rentrée universitaire (1er octobre 1989).

Il ne s'agit pas de créations nouvelles.

Ces créations sont **gagées par la suppression de 500 emplois de professeurs certifiés stagiaires à la section Enseignement scolaire.**

Les **crédits correspondants**, soit 16,461 millions de francs sont annulés sur la section Enseignement scolaire et **transférés sur la section Enseignement supérieur.**

● En outre, la **dotation de 100 millions de francs** inscrite en provision au chapitre 37.93 « en vue de l'amélioration de la situation des personnels enseignants » a été **diminuée de 7,875 millions de francs, transférés** au chapitre « Personnels enseignants et chercheurs - rémunérations ».

Ces crédits de rémunérations supplémentaires financeront les transformations prévues au 1er octobre 1989, de 200 emplois de maîtres de conférences de 2ème classe en 150 emplois de professeurs des universités de 1ère classe et 50 emplois de professeurs des universités de classe exceptionnelle.

Cette mesure permet donc de **préciser partiellement l'emploi des crédits inscrits en provision** selon une procédure déplorée par votre Rapporteur. Il reste néanmoins encore 92,125 millions de francs dont l'affectation n'est pas connue.

**Amendement présenté
par M. Jacques Descours Desacres
au nom de la Commission des Finances**

Article 31

Etat B

**Education nationale : Enseignement scolaire et supérieur
II. Enseignement supérieur**

Titre III : 5.239.738.710 francs.

Réduire ce crédit de 92.125.000 francs.

Objet

Il s'agit de supprimer la dotation de 92.125.000 francs inscrite au chapitre 37.93 « réformes administratives », sous forme de « provision en vue de l'amélioration de la situation des personnels enseignants ».

La poursuite du recours à l'utilisation de crédits inscrits sous cette forme ne semble pas acceptable puisqu'ils ne figurent pas à l'état G (dépenses auxquelles s'appliquent des crédits provisionnels).

Correspondant à des opérations concernant les personnels, ils seront utilisés en cours d'exercice dans des conditions que le Parlement ne peut définir, en contradiction avec les termes de l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, dès lors qu'il peut s'agir de transformations d'emplois dont ni le nombre, ni les postes concernés, ne sont connus lors du vote de la loi de finances.

Le présent amendement ne marque pas une hostilité à toute mesure de « revalorisation de la situation des personnels » dont la Commission a même souligné la nécessité dans plusieurs cas. Mais il est le seul moyen d'attirer l'attention sur le caractère anormal de la procédure employée, et d'obtenir des précisions sur l'affectation de ce crédit.

Réunie le 2 novembre 1988, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Education nationale, II. Enseignement supérieur, pour 1989 sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial.

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