

N° 59
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

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 1990 **CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,**

Par M. Roger CHINAUD,

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, ENSEIGNEMENTS SCOLAIRE ET
SUPÉRIEUR**

II. - Enseignement supérieur

Rapporteur spécial : M. Jean CLOUET

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Geoffroy de Montalembert, *vice-président d'honneur* ; Tony Larue, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean-François Pintat, *vice-présidents* ; MM. Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, *secrétaires* ; M. Roger Chinaud, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Raymond Bourguin, Paul Caron, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Yves Guena, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellurin, René Regnault, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 13), 921 (tome V) et T.A. 181.
Sénat : 58 (1989-1990).

SOMMAIRE

	Pages
	-
AVANT-PROPOS	5
PRINCIPALES OBSERVATIONS	7
EXAMEN EN COMMISSION	11
CHAPITRE PREMIER : UN EFFORT BUDGETAIRE APPRECIABLE MAIS ALEATOIRE POUR REpondre AUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	13
A. La croissance considérable des besoins, liée à la progression des effectifs étudiants	13
B. Présentation générale des crédits	15
CHAPITRE II - LES CREDITS RELATIFS AUX PERSONNELS UNIVERSITAIRES : UNE REponse INSUFFISANTE AUX BESOINS REELS	21
A. L'évolution des emplois	21
1. Accroissements quantitatifs	22
2. Mesures intéressant la situation des personnels	26
a) les personnels enseignants	26
b) les personnels non-enseignants	29
B. La politique d'incitation au recrutement d'enseignants-chercheurs	30

CHAPITRE III - LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS : UN BUDGET DE RATTRAPAGE AU DEVENIR INCERTAIN	35
A. L'équipement universitaire	35
1. L'effort budgétaire de l'Etat	35
2. Le concours des collectivités locales : une situation ambiguë	37
B. Les dépenses de fonctionnement	40
C. Les établissements à statut spécifique	41
1. L'enseignement supérieur privé	41
2. Les Grands Etablissements	43
CHAPITRE IV - LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE : UN SECTEUR MENACE	45
A. Présentation des crédits	45
B. Evolution des crédits d'équipement de la recherche universitaire	46
C. La situation préoccupante des crédits de la recherche universitaire	48
CHAPITRE V - L'ACTION SOCIALE : DES CREDITS EN FORTE HAUSSE	50
A. Les aides directes	51
B. Les aides indirectes	53
ANNEXE	57

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le projet de budget pour 1990 de la section "Enseignement supérieur" de l'Education nationale enregistre une croissance globale de 9,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1989. Ce pourcentage qui, comme l'an dernier, est supérieur à celui de la progression du budget général de l'Etat, tend à exprimer l'importance que le Gouvernement accorde à l'enseignement supérieur, dans le cadre des mesures prises en matière d'éducation.

Au sein même des crédits consacrés à l'enseignement, on observe la part légèrement croissante consacrée à l'enseignement supérieur par rapport à l'enseignement scolaire, puisqu'elle représente 12,07 % du budget total de l'Education nationale, contre 11,89 % au cours du précédent exercice.

A bien des égards, le projet de budget soumis à votre examen prolonge celui de 1989. C'est ainsi, par exemple, que beaucoup de mesures nouvelles d'amélioration de la situation des personnels (enseignants et non-enseignants) s'inscrivent dans une politique à laquelle des crédits substantiels avaient déjà été consacrés l'an dernier : améliorations indiciaires, extinction progressive du corps des assistants, revalorisation des carrières des physiciens, etc...

Le projet de budget pour 1990 comporte également certaines nouveautés. C'est en particulier le cas des crédits destinés au versement de primes de recherche et indemnités qui se substituent à l'ancien régime indemnitaire antérieurement accordé aux enseignants-chercheurs.

D'autre part, ce budget se signale par la création de 1.100 emplois d'enseignants et de 299 emplois de personnels non-enseignants, ce qui représente un effort budgétaire appréciable.

En opposition à ces mesures favorables, l'insuffisance de certains crédits demeure fort préoccupante, en particulier en matière de recherche universitaire, dont l'enveloppe totale (dépenses ordinaires + crédits de paiement) diminue de 6,1 % par rapport à 1989. Il y a là un paradoxe incontestable entre, d'une part, une politique d'incitation quant au nombre de chercheurs et d'enseignants-chercheurs et, d'autre part, une réduction des moyens affectés aux unités où ils exercent.

Au-delà de ces observations, des interrogations graves subsistent. La première tient à la croissance continue du nombre des étudiants accueillis chaque année dans les universités. Dans la plupart des cas, l'accroissement des moyens dont elles sont dotées (en personnel, en matériel, en locaux, etc...) ne traduit, en fait, qu'un réajustement en niveau constant : le potentiel global d'enseignement (nombre d'heures dispensées à chaque étudiant, places disponibles, etc...) n'augmente guère - quand il ne diminue pas -.

La seconde question, qui d'ailleurs prolonge la précédente, a trait à l'incidence réelle des mesures d'amélioration de la situation des enseignants sur la qualité et le volume de l'enseignement dispensé à chaque étudiant.

On peut certes logiquement supposer que des carrières plus attractives et mieux rémunérées constitueront dans ce domaine un facteur positif : meilleure disponibilité des enseignants, approfondissement de l'effort de recherche, etc... Cette approche mériterait toutefois d'être précisée, et ne constitue pour l'instant qu'une hypothèse qui restera à vérifier dans le temps.

En tout état de cause, la croissance rapide des effectifs étudiants exigera la poursuite des efforts engagés, et conduit dès à présent à considérer le budget de l'enseignement supérieur pour 1990 comme une étape au contenu ambigu.

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1) Comme en 1989, le projet de budget pour 1990 de la section "Enseignement supérieur" de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports enregistre une forte progression : + 9,5 %. Ce taux tend à exprimer l'importance que le Gouvernement accorde à l'enseignement supérieur, dans le cadre des mesures prises en matière d'Education.

Le budget ainsi proposé apporte une réponse au moins apparente à nombre des besoins urgents du système universitaire. En effet cette avancée budgétaire n'a guère de signification intrinsèque et doit surtout être rapportée au nombre supplémentaire d'étudiants qui entrent chaque année dans l'enseignement supérieur. Evalué à 1.091.000 pour 1989, le nombre d'étudiants atteindra 1.144.000 à la rentrée 1990, soit 50.000 étudiants supplémentaires, ce qui souligne l'ampleur considérable des besoins en effectifs d'enseignants et de personnels non-enseignants, en locaux et en moyens de toute nature.

Pour y faire face, les moyens dégagés visent à la fois à augmenter les capacités d'accueil et à améliorer les structures existantes. Le projet de budget pour 1990 est en effet caractérisé par :

- la création de 1.399 emplois nouveaux, dont votre Commission espère qu'ils pourront être pourvus ; sur ces 1.399 emplois, 1.100 concernent des postes d'enseignants proprement dits, soit plus de 78 % ;

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

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

Elles comportent également des crédits affectés aux différentes nouvelles indemnités dont les enseignants sont désormais susceptibles de bénéficier (primes de recherche, d'encadrement et de charges administratives). La mise en place de ces avantages indemnitaires ne sera toutefois que progressive, puisqu'une partie seulement des contrats pourra être accordée à la rentrée 1990.

Par ailleurs, en dépit de l'accroissement de l'effectif global des enseignants, le taux d'encadrement (total des étudiants/total des enseignants) continue à se dégrader en 1990 : 19,64 étudiants par enseignant, contre 19,27 en 1989 (et seulement 18,02 en 1980).

- une forte augmentation des bourses et des crédits affectés aux oeuvres universitaires. Les bourses en particulier voient leurs crédits s'accroître de 13,2 %, passant de 3.166,4 millions de francs en 1990 contre 2.796,4 millions de francs en 1989.

2) Comme en 1989, les crédits consacrés à l'extension et à l'amélioration du patrimoine universitaire hors recherche, enregistrent une croissance sensible : + 33,2 % (total des autorisations de programme et crédits de paiement, soit 2.657,5 millions de francs). Cet effort devrait contribuer à mettre un terme à la dégradation du patrimoine immobilier maintes fois déplorée par votre commission.

Il permettra également d'augmenter la capacité totale d'accueil du système universitaire, observation faite cependant qu'en raison de l'accroissement corrélatif considérable du nombre d'étudiants, les surfaces supplémentaires disponibles (+ 37.000 m² en 1989 et + 12.000 m² en 1990) n'entraînent pas nécessairement une amélioration qualitative de l'ensemble.

3) Le budget pour 1990 fait apparaître l'importance des interventions de cofinancement des actions par l'Etat et les collectivités locales, dans le cadre notamment des contrats de plan Etat-Régions conclus pour la période 1989-1993.

Pour 1990, la part de l'Etat au financement des contrats de plan s'élève à 350 millions de francs (chapitre 56-10), soit plus du triple du précédent exercice (100 millions de francs en 1989).

Ces opérations, où les collectivités concourent généralement pour 40 % à 50 % -voire davantage- du montant total, permettent de trouver des solutions temporaires à l'accueil des étudiants dans l'attente de l'ouverture des locaux définitifs.

Votre Commission croit, à cet égard, indispensable de déplorer le préjudice fiscal considérable subi par les collectivités locales (Régions, notamment) lorsqu'elles apportent, dans le cadre d'un contrat de plan, leur concours financier à l'effort national de construction universitaire. Ces interventions, quoique répondant à des impératifs urgents, sont en effet effectuées en dehors de leur domaine légal de compétences obligatoires, et ne donnent donc lieu à aucun remboursement de la TVA assise sur leur contribution. Ce problème est d'ailleurs identique pour tous les fonds de concours apportés par les collectivités locales pour financer des opérations qui n'entrent pas dans la catégorie des investissements ouvrant droit aux attributions du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée.

4) Dans le cadre des contrats quadriennaux d'établissements, le budget pour 1990 consacre aux grands établissements français à l'étranger un crédit dont le montant en francs courants reste pratiquement identique à celui de 1989 : 41,6 millions de francs contre 41,2 millions (+ 0,9 %). On ne peut que déplorer une telle stagnation.

En revanche, le soutien aux actions de coopération universitaire internationale (avec les pays industrialisés ou en voie de développement) s'accroît sensiblement, passant de 19 millions de francs (1989) à 24 millions en 1990 (+ 16,3%). Ces crédits servent au financement des missions d'appui pédagogiques (notamment en faveur des pays de l'Afrique francophone) et à l'attribution de moyens dans un cadre contractuel.

5) L'effort en faveur des bibliothèques universitaires et des centres de documentation se traduit à la fois en termes d'emplois (+ 79 emplois budgétaires) et de crédits de fonctionnement (221,8 millions de francs, soit + 25,4 %).

Compte tenu des mesures d'urgence déjà adoptées en 1989, les crédits de fonctionnement consacrés à la documentation auront plus que doublé depuis 1987, où ils n'atteignaient que 105,2 millions de francs. On doit toutefois observer que ces pourcentages impressionnants, recouvrent des montants absolus beaucoup plus modestes.

6) Le montant des crédits affectés à la recherche universitaire dans le projet de budget pour 1990 est préoccupant, voire inquiétant.

La réduction des crédits de paiement concerne aussi bien les opérations de construction et de maintenance des installations que les équipements et matériels scientifiques, dont le poste diminue de 20,8 % (347,8 millions de francs, contre 439,4 millions de francs en 1989). Les moyens de fonctionnement des laboratoires sont eux-mêmes réduits ("soutien des programmes", - 1 % par rapport à 1989).

On observe de surcroît que depuis plusieurs années, les autorisations de programme de la recherche universitaire représentent une part sans cesse décroissante dans le BCRD (6,7 % en 1990 contre 7,4 % en 1989).

Ces chiffres soulignent le paradoxe fondamental entre une politique d'incitation quant au nombre des chercheurs (allocations de recherche aux étudiants en cours d'études doctorales, prime de recherche allouée aux enseignants, etc...) et une réduction des moyens affectés aux laboratoires où ils exercent.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le vendredi 17 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la section "enseignement supérieur" du budget de l'Education nationale pour 1990, sur le rapport de M. Jean Clouet, rapporteur spécial.

M. Jean Clouet, 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. Robert Vizet a rappelé les retards considérables d'équipement des universités. Il a exprimé ses craintes sur les effets de la politique du Gouvernement tendant à amener 80 % de chaque classe d'âge au baccalauréat. Il a par ailleurs partagé l'opinion du rapporteur spécial sur les risques du cofinancement des constructions universitaires par les collectivités locales.

M. Robert Vizet a regretté le rythme d'attribution des postes budgétaires, beaucoup trop lent pour répondre efficacement aux besoins immédiats d'enseignants et il a souligné le rôle essentiel des ATOS.

M. Maurice Blin s'est déclaré préoccupé par l'insuffisant effort budgétaire consacré aux établissements universitaires privés ainsi qu'aux grands établissements français à l'étranger. Il s'est interrogé sur le financement de l'école biblique de Jérusalem, dont on célèbre cette année le centenaire ainsi que sur celui de l'Institut catholique, avant de souligner le rôle essentiel des ATOS dans le fonctionnement des universités.

M. Emmanuel Hamel s'est interrogé sur le nombre croissant de bacheliers et sur le mécontentement des étudiants. Il a enfin jugé que l'effort financier exigé des collectivités locales déséquilibrait gravement la répartition nationale des compétences car en faisant supporter aux collectivités locales une part croissante du coût de construction des universités, l'Etat s'exonère de ses responsabilités en matière d'enseignement supérieur.

M. Christian Poncelet, président, tout en déplorant cette situation, a cependant estimé que les régions endossent une certaine responsabilité dans ce domaine, en acceptant les conditions de financement exigées par l'Etat, et en sollicitant elles-mêmes l'implantation de locaux universitaires sur leur territoire.

M. Claude Belot s'est également inquiété de l'afflux massif de nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur d'ici quelques années. Il a relevé la disparité de niveau entre les bacheliers de l'enseignement général et les bacheliers technologiques, qui connaissent un gros taux d'échec dans l'enseignement supérieur.

M. Christian Poncelet, président, a déploré l'insuffisance notable des crédits en faveur de l'enseignement supérieur privé, qui dispense des enseignements d'excellente qualité et contribue, quoique de façon marginale, à limiter les sureffectifs des universités publiques.

Après les réponses du rapporteur spécial, la commission a décidé de proposer au Sénat **de ne pas adopter les crédits du budget de l'enseignement supérieur pour 1990.**

CHAPITRE PREMIER

UN EFFORT BUDGETAIRE APPRECIABLE MAIS ALEATOIRE POUR REpondRE AUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

A. LA CROISSANCE CONSIDERABLE DES BESOINS, LIEE A LA PROGRESSION DES EFFECTIFS ETUDIANTS

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs étudiants depuis le début de la décennie.

Evolution des effectifs étudiants

Année universitaire	1980/1981	1981/1982	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989	Est. 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	1.006.269	1.028.148
Taux de croissance		3,0 %	2,7 %	2,0 %	2,0 %	1,6 %	0,3 %	1,1 %	1,3 %	2,2 %

(1) hors privé

Les prévisions pour la prochaine rentrée (1990-1991) s'établissent à environ 1.144.000 étudiants (toutes filières confondues), soit une croissance de + 30 % sur l'ensemble de la période considérée.

Plusieurs facteurs ont contribué à cette croissance rapide.

- **En premier lieu, la progression considérable du nombre des bacheliers qui, par simple effet mécanique, accroît à chaque rentrée universitaire le nombre d'étudiants inscrits.**

On peut certes s'interroger sur la nature réelle de ce phénomène, dont l'explication tient, semble-t-il et pour une large part, à la difficulté d'entrer dans le monde du travail muni du seul baccalauréat.

Les nouveaux bacheliers sont donc incités tout naturellement à poursuivre leurs études, en espérant y acquérir un diplôme susceptible de leur procurer un emploi plus conforme à leurs aspirations professionnelles.

L'incidence du nombre supplémentaire de bacheliers sur l'effectif total des étudiants varie d'ailleurs en fonction des filières secondaires poursuivies. C'est ainsi qu'environ 95 % des bacheliers généraux (faibles perspectives d'insertion professionnelle) entameront des études supérieures, contre seulement 75 % pour les bacheliers des filières technologiques.

Certes, beaucoup d'étudiants arrêtent très rapidement leurs études supérieures, à l'issue de la première année notamment. On peut donc observer que l'encombrement relatif concerne surtout le premier cycle, et subit un effet de lissage au bout d'une ou deux années.

Il n'en reste pas moins que l'augmentation globale du nombre des bacheliers est la cause principale de l'augmentation du nombre des étudiants. Elle n'est pas la seule.

- **Il apparaît en effet que la diversification des filières d'enseignement supérieur a offert une gamme de débouchés potentiels beaucoup plus étendue qu'auparavant. Le développement des cycles courts et des formations technologiques supérieures rend, par ailleurs, plus attractif l'enseignement**

supérieur, notamment pour des jeunes bacheliers qui ne souhaitent pas poursuivre de trop longues études supérieures.

C'est ainsi, par exemple, qu'entre les années universitaires 1980/1981 et 1989/1990 (estimations), l'effectif total des instituts universitaires de technologie (IUT) aura augmenté de 23,1 % contre seulement 16,2 % pour l'ensemble des autres filières universitaires.

Cet accroissement du nombre des étudiants conduit à s'interroger sur la signification réelle des efforts budgétaires prévus au projet de loi de finances pour 1990.

Le pourcentage apparent d'évolution du budget de l'enseignement supérieur pour 1990, soit + 9,5 %, doit en effet être rapporté à l'évolution concomitante des effectifs étudiants auquel il doit permettre de poursuivre leurs études.

En retenant un taux moyen d'accroissement de l'effectif étudiant de 4 % par an (toutes filières confondues), et compte tenu de l'érosion monétaire (soit 2,5 % -évaluation fort modeste-), ce pourcentage apparent se trouve en effet ramené à une variation réelle d'environ 3 %. Par la prise en compte des mesures supplémentaires adoptées au cours de l'année 1989 (1), ce taux se trouve encore diminué et aboutit à une croissance en termes réels par étudiant d'environ 2 %.

Ainsi le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1990 est-il passible de deux lectures fort différentes, suivant qu'on raisonne en valeur absolue des crédits, ou qu'on se réfère aux besoins réels qu'ils sont censés satisfaire.

B. PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits de l'Enseignement supérieur prévus dans le projet de budget pour 1990 s'élèvent à 27.465 millions de francs, soit une progression de 9,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1989.

(1) Décret d'avances du 8 septembre 1989, dont la régularisation doit figurer au prochain collectif budgétaire pour 1989.

Au total, les crédits de l'Enseignement supérieur représentent 12,07 % du budget de l'Education nationale (contre 11,98 % en 1989).

Les dépenses ordinaires atteignent 24.716 millions de francs, soit une progression de 10,4 %. Les dépenses en capital s'élèvent à 2.749 millions de francs en crédits de paiement, et 3.056 millions de francs en autorisations de programme, soit une augmentation de 2,2 % pour les crédits de paiement et de 21,9 % pour les autorisations de programme.

Le projet de budget pour 1990 se signale notamment par la création nette de 1,399 emplois (comprenant le solde des transferts, transformations et suppressions) budgétaires. Sur ce total de 1.399 emplois, 1.100 emplois concernent les personnels enseignants proprement dits.

• Présentation par nature de crédits et par action

Crédits de l'Enseignement supérieur pour 1990
Tableau récapitulatif
Présentation par nature de crédits

Nature des dépenses	Montant en MF		Part dans le total	Variation 1990/1989
	1989	1990		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	18.712,7	20.281,7	73,8 %	+ 8,4 %
Interventions publiques (T.IV)	3.682,1	4.434,5	16,2 %	+ 20,4 %
Sous-total dépenses ordinaires	22.394,8	24.716,2	90,0 %	+ 10,4 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
- CP	661,9	461,7	1,7 %	- 30,2 %
- (AP)	(441,6)	(672,4)	-	+ 52,3 %
. Subventions d'investissements (T.VI)				
- CP	2.026,7	2.287,8	8,3 %	+ 12,9 %
- (AP)	(2.066,6)	(2.383,4)	-	+ 15,3 %
Sous-total dépenses en capital				
- CP	2.688,6	2.749,5	10,0 %	+ 2,2 %
- (AP)	(2.508,2)	(3.055,8)	-	(+ 21,8 %)
Total (DO + CP)	25.083,4	27.465,7	100 %	+ 9,5 %

**Crédits de l'Enseignement supérieur
Tableau récapitulatif
Présentation par actions**

Nature des actions	Montant en MF		Part dans le total 1990	Variation 1990/1989
	1989	1990		
1. Enseignement supérieur et bibliothèques				
Dépenses ordinaires	22.175,7	24.486,9	89,1 %	+ 10,4 %
Dépenses en capital (CP)	990,7	1.179,5	4,4 %	+ 19,0 %
Total (DO + CP)	23.166,4	25.666,4	93,5 %	+ 10,8 %
2. Recherche				
Dépenses ordinaires	219,1	229,2	0,8 %	+ 4,6 %
Dépenses en capital (CP)	1.697,9	1.570,0	5,7 %	- 7,5 %
Total (DO + CP)	1.917,0	1.799,2	6,5 %	- 6,1 %
Total (DO + CP)	25.083,4	27.465,7	100 %	+ 9,5 %

• Les dépenses ordinaires

Présentées par action, les dépenses ordinaires pour 1990 se répartissent comme suit :

En millions de francs	1988 (1)	1989	Variation 1989/1988 en %	1990	Variation 1990/1989 en %
Enseignements supérieurs et bibliothèques	20.329,5	22.175,7	+ 9,0 %	24.486,9	+ 10,4 %
Recherche	210,9	219,1	+ 3,8 %	229,2	+ 4,6 %
TOTAUX	20.540,4	22.394,8	+ 9,0 %	24.716,1	+ 10,3 %

(1) Loi de finances initiale.

• Les dépenses en capital

Présentées par action, les dépenses en capital pour 1990 se répartissent comme suit :

AP : Autorisations de Programme

CP : Crédits de paiement

En millions de francs	1988 (1)		1989		Variation 1989/1988 des CP en %	1990		Variation 1990/1989 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	799	735,5	1.003,0	990,7	+ 34,6 %	1.478,0	1.179,5	+ 19,0 %
Recherche	1.442,6	1.590,1	1.503,0	1.697,9	+ 6,1 %	1.577,8	1.570,0	- 7,5 %

(1) Loi de finances initiale.

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

Evolution du budget de l'Enseignement supérieur
en francs et structures constants 1989

En millions de francs	1986	1987	1988	1989	1990*
Dépenses ordinaires et crédits de paiement	22.846	22.813	23.434	25.083	27.465

* Francs courants 1990.

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	1990
Rudget Etat (1) - Evolution	525,22 100	617,73 117,6	788,73 150,2	882,62 168,0	939,47 178,9	994,91 189,4	1 030,64 196,2	1 054,2 200,7	1 113,8 212,1	1 164,2 221,6	1 230,9 234,4
Crédits enseignement (2) Universitaire - Evolution	11,50 100	13,06 113,6	16,22 132,3	17,59 153,0	19,92 173,2	20,14 175,1	21,05 183,0	21,71 188,8	22,88 199,0	24,97 217,1	27,47 238,9
Effectifs étudiants (3) - Evolution	876 000 100	903 000 103,1	977 000 111,5	945 000 107,9	966 000 110,3	979 000 111,8	982 000 112,1	1 003 000 114,5	1 047 000 119,5	1 091 000 124,5	1 144 000 130,6
Effectifs personnels Enseignants (4) - Evolution	48 612 100	48 612 100	50 497 103,9	51 266 105,5	52 344 107,7	52 953 108,9	54 032 111,1	54 608 112,3	55 044 113,2	56 592 116,4	58 234 119,8

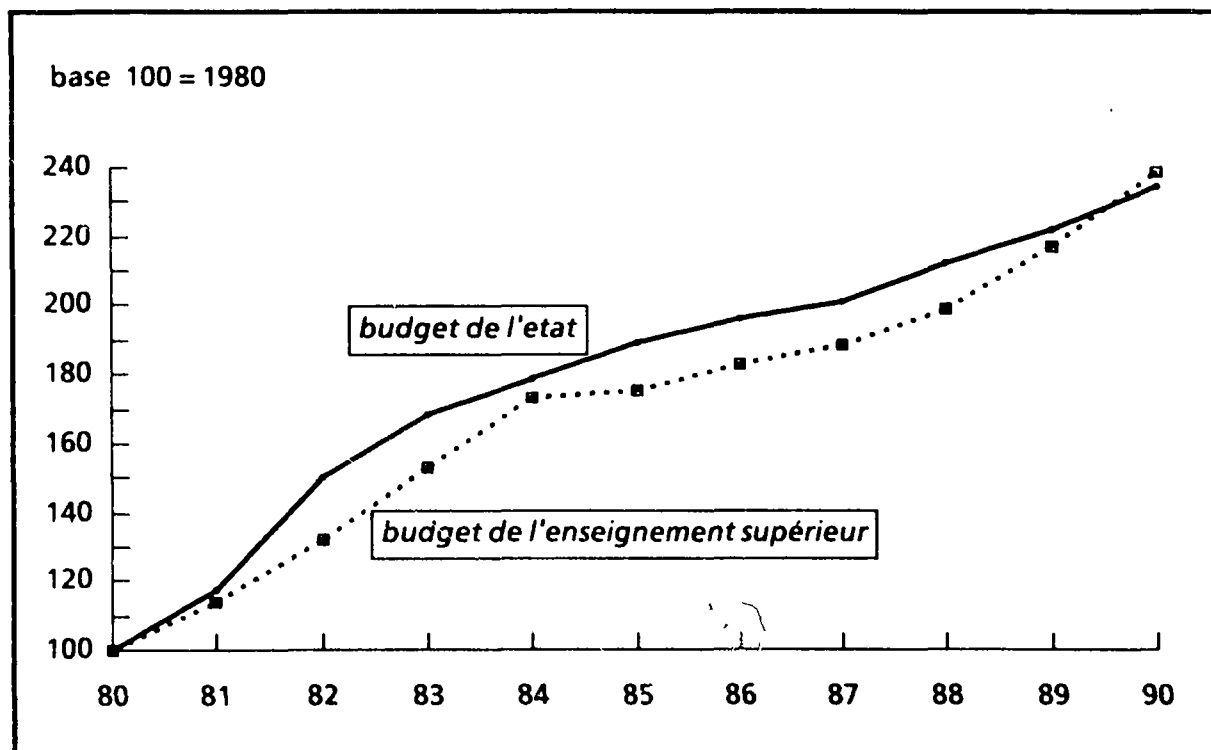
(1) En milliards de francs

(2) Francs courants.

(3) Toutes filières confondues

(4) Ensemble des emplois inscrits sur les chapitres 31-11 et 31-96, y compris élèves des ENS et chercheurs.

Evolution comparée du Budget de l'Etat et du budget de l'enseignement supérieur depuis 1980



CHAPITRE II

LES CREDITS RELATIFS AUX PERSONNELS UNIVERSITAIRES : UNE REPONSE INSUFFISANTE AUX BESOINS REELS

A. L'EVOLUTION DES EMPLOIS

Les mouvements nets d'emplois prévus au projet de budget pour 1990 sont retracés dans le tableau ci-après.

	Créations	Suppressions	Solde
Enseignants pour la rentrée 1990			
. Enseignants chercheurs	+ 900	---	+ 900 (1)
. Enseignants de type second degré	+ 200	---	+ 200
Total	+ 1.100	---	+ 1.100
Personnel non enseignant			
. Personnel administratif et technique	+ 157	---	+ 157
. Personnel des bibliothèques	+ 80	---	+ 80
. Comité national d'évaluation	+ 7	---	+ 7 (2)
Total	+ 244	---	+ 244
Mesures d'ordre			
. Solde des transferts	+ 58		
. Solde des transformations		- 3	
Total	+ 58	- 3	+ 55
Sous-total Emplois budgétaires (3)	+ 1.402	- 3	+ 1.399
TOTAL EMPLOIS	+ 1.402	- 3	+ 1.399

(1) Dont un poste affecté au Comité national d'évaluation.

(2) Transfert de la section scolaire.

(3) Aucun mouvement d'emplois non budgétaires dans le projet de budget pour 1990.

1. Accroissements quantitatifs

• Personnels enseignants

Le projet de budget 1990 prévoit la création de 1.100 emplois d'enseignants :

- 900 emplois d'enseignants-chercheurs, dont 235 professeurs des universités et 665 maîtres de conférence des universités,
- 200 emplois d'enseignants du type du second degré.

Ces créations nouvelles traduisent un accroissement non négligeable des mesures budgétaires prises au cours des précédents exercices, où les créations nettes d'emplois d'enseignants n'ont pas dépassé 850 depuis 1985 :

- 1985 : + 640 emplois
- 1986 : + 850 emplois
- 1987 : + 576 emplois
- 1988 : + 417 emplois
- 1989 : + 550 emplois

Votre Commission observe néanmoins que ces créations d'emplois constituent plus une mesure d'accompagnement qu'une véritable amélioration du potentiel global d'enseignement, compte tenu de l'accroissement concomittant des effectifs étudiants.

Votre Commission avait déjà formulé cette observation l'année dernière, en soulignant que les créations d'emplois *"apparaissent insuffisantes au regard des besoins exprimés et prévisibles"*. Elle notait en particulier que des insuffisances graves n'étaient pas résorbées, dont notamment le vieillissement général des corps universitaires, et l'importance du sous-encadrement.

A cet égard, il apparaît qu'en dépit des créations d'emplois, le taux d'encadrement (rapport effectif total étudiants/effectif total enseignants) continue de se détériorer graduellement depuis plusieurs années.

Année	Effectif total étudiants (1)	Effectif total enseignants (1)	Encadrement (nombre d'étudiants par enseignant)
1986	982.000	54.032	18,1
1987	1.003.000	54.608	18,3
1988	1.047.000	55.044	19,0
1989	1.091.000	56.592	19,2
Prévisions 1990	1.144.000	58.234	19,6

(1) Toutes filières confondues

On doit d'autre part observer que dans nombre de disciplines, les emplois créés risquent de ne pas être rapidement pourvus, en raison du manque de candidats susceptibles d'occuper les postes correspondants, ainsi que des inévitables délais liés à l'organisation des concours.

En ce qui concerne les décalages entre les recrutements autorisés par les lois de finances et les recrutements correspondants, certaines mesures réglementaires (1) ont néanmoins permis d'accélérer sensiblement les procédures, moyennant notamment :

- la suppression, pour les recrutements de professeurs, de l'obligation de mobilité ;
- le déroulement simultané des opérations de mutation et de recrutement concernant un même poste à pourvoir, sur la base d'une seule publication d'emploi, au lieu et place des phases successives de mutation puis de recrutement précédemment imposées ;
- la suppression du tirage au sort lors de la constitution des jurys, ces derniers étant maintenant formés des membres de la section ou de la sous-section concernée du Conseil national des Universités ;
- la fixation d'un délai de deux mois aux établissements pour se prononcer sur les candidatures à la mutation, l'expiration de ce délai permettant de commencer, sans plus attendre, l'examen des candidatures au recrutement ;

(1) Cf. Décrets n° 87-555 du 15 juillet 1987 et n° 88-147 du 15 février 1988, qui ont successivement modifié le décret du 6 juin 1984 portant statut des enseignants-chercheurs.

- l'adoption de principe de premier examen des candidatures au recrutement par les instances de l'établissement d'affectation du poste à pourvoir, qui ont l'obligation de limiter les propositions transmises au Conseil nationale des Universités (CNU) à trois à cinq pour chaque poste ;
- la possibilité qu'ont les commissions de spécialistes, au niveau des établissements, de n'entendre que les seuls candidats qu'elles déclarent "admissibles" après un premier examen des dossiers ;
- la limitation aux seuls emplois de professeurs de l'audition, par les sections ou sous-sections compétentes du Conseil national des Universités, des candidats proposés par les commissions de spécialistes.

A l'incidence positive de ces différentes dispositions est venu s'ajouter l'effet des efforts qui ont été accomplis pour publier annuellement, en une fois et le plus tôt possible, l'ensemble des postes à pourvoir.

Du fait de cette convergence, **les délais de pourvoi des postes ont été nettement resserrés, mais n'ont pas été totalement supprimés.**

C'est ainsi, par exemple, qu'au 1er janvier 1989, les écarts réels entre les emplois budgétaires de professeurs des universités, de maîtres de conférence (et assimilés) et d'enseignants du type second degré se présentaient de la façon suivante :

	Total des emplois budgétaires	Nombre des postes affectés
Professeurs	13.195	13.162
Maîtres de conférence	24.031	19.177
Enseignants du second degré	7.116	7.068
TOTAL (1)	44.342	40.007 (soit 90 %)

(1) Hors emplois d'assistants. Tous établissements confondus.

La carence des candidats potentiels s'avère plus particulièrement préoccupante dans certaines disciplines scientifiques où le nombre des postes offerts est souvent supérieur aux diplômés susceptibles de s'y présenter.

• Personnels non enseignants

**Effectifs des personnels non enseignants
au 1er janvier 1989 (1)**

Nature des effectifs	Universités	IUT	Ecoles d'ingénieurs	Autres établissements	TOTAUX
Effectifs budgétaires	29.429	3.329	4.287	4.317	41.899
Effectifs réels	29.429	3.272	4.212	4.246	41.159

(1) Tous établissements confondus sur l'ensemble des chapitres budgétaires concernés.

Votre Commission s'était félicitée du coup d'arrêt porté en 1989 au mouvement des suppressions d'emplois de personnels non-enseignants amorcé depuis 1985. Ces suppressions concouraient à la dégradation progressive des prestations dispensées par les établissements, dans la mesure où de très nombreux emplois techniques sont destinés à prolonger directement l'enseignement proprement dit (personnels des bibliothèques, techniciens et agents des laboratoires, etc...). Elles avaient, par ailleurs, induit des effets très perniciox sur les conditions générales d'accueil, en particulier du fait de l'encombrement des secrétariats administratifs des établissements concernés.

Le projet de budget pour 1990 poursuit, sur ce point, la nouvelle orientation du budget pour 1989, puisqu'il prévoit la création de 244 emplois de personnels non enseignants, dont 157 postes administratifs et techniques et 80 postes affectés aux bibliothèques.

Tout en souscrivant à ces mesures, votre Commission croit nécessaire de formuler à leur égard les mêmes observations que celles relatives aux personnels enseignants. Il convient en effet de constater qu'en dépit de cet accroissement numérique, la capacité globale d'accueil ne s'en trouvera guère renforcée, dans la mesure où d'importantes

carences continueront d'affecter le fonctionnement d'universités devant faire face à un afflux massif de nouveaux étudiants.

Il faut, par ailleurs, souhaiter que là encore, les postes budgétaires créés puissent être rapidement pourvus, de façon à répondre dans les meilleurs délais aux besoins exprimés.

2. Mesures intéressant la situation des personnels

Hors prévision pour hausse des rémunérations (78,9 millions de francs), le projet de budget prévoit 574,3 millions de francs de mesures nouvelles au titre de la situation des personnels.

Votre Commission avait déploré l'an dernier l'inscription sous cette rubrique d'une provision de 100 millions de francs destinés à la "revalorisation de la condition enseignante", et dont le contenu n'était nullement précisé. Il apparaît que, sur ce point, le projet de budget pour 1990 répond mieux au souci de clarté exprimé par la Commission des Finances du Sénat, puisqu'il retrace précisément l'ensemble des dispositions intéressant la situation des personnels.

Le projet de budget pour 1990 comporte ainsi un certain nombre de mesures dont plusieurs correspondent à la mise en oeuvre de décisions prises par les gouvernements précédents, tandis que d'autres poursuivent des actions entreprises en 1989 ou enfin constituent des mesures entièrement nouvelles.

a) Les personnels enseignants

• Transformations d'emplois

Un effort important est accompli au titre de la revalorisation des emplois d'enseignants-chercheurs, qui font l'objet d'un certain nombre de transformations d'emplois et d'améliorations indiciaires, parmi lesquelles on relève notamment :

- la revalorisation du début de carrière des maîtres de conférence des universités de deuxième classe et assimilés. Cette mesure doit concerner environ 8.200 maîtres de conférence, et nécessite l'inscription en mesures nouvelles d'un crédit de 56,7 millions de francs ;

- la création de la hors classe des maîtres de conférence des universités, qui aura pour effet d'accorder aux agrégés en fonction dans les universités la même situation indiciaire que ceux qui poursuivent leur carrière dans l'enseignement secondaire (920 emplois concernés, pour un montant de 11,6 millions de francs) ;
- la transformation d'un certain nombre d'emplois de maîtres de conférence (28,7 millions de francs) et de professeurs des universités (31,1 millions de francs) ainsi que l'amélioration des perspectives de carrière des enseignants-chercheurs (48,9 millions de francs) ;
- la poursuite des transformations d'emplois dans les disciplines médicales, biologiques et mixtes, la revalorisation des indices et carrières des corps d'astronomie et de physique du globe ;
- la poursuite du plan de transformation des emplois d'assistants (corps en voie d'extinction). Au cours des années 1984 à 1989, environ 3.360 emplois d'assistants ont ainsi été transformés en emplois de maîtres de conférence. Pour 1990, cette transformation concernera 800 emplois, par un coût budgétaire de 31,2 millions de francs.

- Revalorisation de 20 % du taux des heures complémentaires

A maintes reprises, votre Commission avait déploré l'insuffisante rémunération des heures complémentaires. Inchangée de 1983 à 1988, leur tarification apparaissait en effet anormalement faible par rapport aux taux horaires pratiqués dans le second degré (121,8 francs de l'heure pour les travaux dirigés et 182,7 francs pour l'heure de cours).

Un effort substantiel a été accompli en 1989, en consolidation d'une mesure d'augmentation prévue au décret d'avances du 10 juin 1988, puisque ces tarifs ont été revalorisés de 40 %.

Le projet de budget pour 1990 maintient cette tendance, en prévoyant une revalorisation de 20 % des taux, pour un coût budgétaire total de 160 millions de francs.

Votre Commission demeure néanmoins préoccupée par l'utilisation de ces crédits, dans la mesure où ils servent souvent à la rémunération de tâches annexes sans lien direct avec l'enseignement proprement dit.

Le gonflement du nombre total des heures complémentaires depuis 10 ans est tout à fait considérable.

L'administration centrale ne dispose pas d'éléments statistiques sur le nombre des vacataires qui dispensent des enseignements, étant souligné qu'ils constituent une population multiforme et mouvante, procédant de recrutements très décentralisés et contingents dans le cadre des heures d'enseignements non dispensés par d'autres voies. On peut toutefois estimer que le volume annuel des vacations horaires se situe actuellement entre 3.500.000 et 4.000.000

**Evolution des crédits d'heures complémentaires
(en millions de francs)**

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 (1)
1990	1.001,2 (2)

(1) Revalorisation de 40 % accordée au titre de 1989 avec effet au 1er octobre 1988.

(2) Revalorisation de 20 % accordée au titre de 1990 avec effet au 1er octobre 1989.

L'ajustement de la capacité totale d'enseignement grâce aux heures complémentaires impose toutefois que celles-ci soient gérées avec une grande rigueur, et qu'en particulier elles ne servent strictement qu'à la rémunération de prestations d'enseignement effectivement dispensées aux étudiants.

• La réévaluation complète du régime indemnitaire des enseignants chercheurs : suppression de la prime de recherche, remplacée par une prime de recherche et d'enseignement (+ 164 millions de francs), refonte du régime des indemnités pour charges administratives (+ 27 millions de francs), création de contrats doctoraux et de recherche et de contrats pédagogiques (+ 73,9 millions de francs).

Votre Commission, sans contester l'utilité de ces mesures, croit utile d'en souligner les limites, qui tiennent à la nature même de ces avantages. Il s'agit, en effet, de primes accordées à titre contractuel qui ne s'intègrent pas dans le traitement budgétaire des enseignants-chercheurs, et n'auront pas d'incidence sur le montant de leurs retraites.

On peut s'interroger sur l'effet réel d'incitation aux carrières de l'enseignement supérieur qu'un tel mécanisme peut induire, à une époque où les avantages de la future retraite constituent un élément déterminant dans le choix d'une carrière.

D'autre part, les mécanismes de primes restent par définition précaires, voire aléatoires, et leur pérennité n'est jamais assurée.

Enfin, il apparaît que le réaménagement du régime indemnitaire des enseignants-chercheurs n'accroîtra pas nécessairement à due concurrence le volume total des prestations d'enseignement effectivement dispensées aux étudiants. C'est ainsi, par exemple, que les indemnités pour charges administratives (+ 27 millions de francs) ne rémunèreront pas des heures d'enseignement proprement dites, et n'amélioreront donc pas le potentiel global d'encadrement des universités. Ce sera également le cas lorsque les primes viendront seulement compenser des dépassements d'obligations statutaires que beaucoup d'enseignants-chercheurs consentent actuellement par pur dévouement pédagogique.

b) Les personnels non-enseignants

Parmi les principales mesures consenties en faveur des personnels non-enseignants, on relève notamment :

- l'amélioration de la situation des personnels scientifiques de bibliothèques (+ 1 million de francs) et

- des personnels de magasinage (+ 2,5 millions de francs) ;
- la transformation d'emplois dans les corps administratifs et techniques (+ 1,9 million de francs) ;
 - l'amélioration des perspectives de carrière des corps de recherche et de formation, par l'ouverture indiciaire de 397 emplois (coût budgétaire : 8 millions de francs) et la transformation de 220 emplois (3,7 millions de francs) ;
 - la mise en oeuvre de nouvelles dispositions statutaires en faveur des personnels médico-sociaux (infirmiers et infirmières), soit + 1,1 million de francs, et la poursuite de l'effort en faveur des personnels des centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (+ 0,9 million de francs pour les personnels de direction, et + 1,7 million de francs par transformation de 86 emplois).

Sans être négligeables, ces mesures ne semblent pas de nature à répondre aux revendications des personnels considérés surtout lorsqu'ils les compareront aux avantages accordés aux personnels enseignants dont ils sont les indispensables collaborateurs.

B. LA POLITIQUE D'INCITATION AU RECRUTEMENT D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS

Un important effort budgétaire est consacré aux actions de formation et de "pré-recrutement" des futurs universitaires, grâce notamment à la mise en place du système couplé du monitorat et des allocations de recherche. C'est ainsi qu'aux chapitres 43-50 et 43-60 figurent des crédits d'un montant total de 343 millions de francs, partiellement compensés, il est vrai, par l'annulation d'une provision de 100 millions de francs ouverte au chapitre 37-93 de la section scolaire.

Ces crédits doivent permettre l'attribution de 3.000 allocations de recherche au 1er janvier 1990, et 4.500 allocations supplémentaires au 1er septembre 1990, ainsi que l'attribution d'allocations de recherche couplées avec un monitorat (425 au 1er janvier 1990, portées à 650 au 1er octobre 1990) et la rémunération de monitorats (1.550 rémunérations au 1er janvier 1990, portées à 2.200 au 1er octobre 1990).

Sans contester l'importance de reconstituer un vivier de candidats de haut niveau aux concours d'enseignants-chercheurs, votre Commission s'interroge sur le régime ainsi mis en place et y relève de nombreuses incertitudes.

Ce dispositif s'insère en premier lieu dans un ensemble déjà fort complexe dit "d'incitation au pré-recrutement", ou de "jouvence universitaire" (expression utilisée dans les réponses aux questionnaires budgétaires) où coexistent :

- les Attachés Temporaires d'Enseignement (ATER) régis par les dispositions du décret 88-654 du 7 mai 1988.

Les ATER interviennent à titre contractuel, et assurent des travaux de recherche et d'enseignement moyennant l'engagement de se présenter à un concours de l'enseignement supérieur.

Ils perçoivent, en contrepartie, une rémunération mensuelle d'environ 10.000 francs, et sont tenus à un service annuel de 192 heures de travaux dirigés.

Le nombre des ATER atteindra environ 900 à la rentrée universitaire 1990.

- les Allocataires d'Enseignement Supérieur (décret n° 85-1082 du 11 octobre 1985), qui bénéficient d'une situation pratiquement analogue à celle des ATER.

Le recrutement de cette catégorie est tari, de sorte qu'il ne subsiste plus actuellement qu'environ 170 allocataires d'enseignement supérieur.

- les Anciens Normaliens Doctorands (AND) assujettis à une obligation d'enseignement de 192 heures annuelles. Les AND poursuivent leurs recherches doctorales et perçoivent le traitement d'agrégé (s'ils ont été admis au concours d'agrégation) ou, à défaut, la rémunération d'allocataire d'enseignement supérieur.

Les AND, encore au nombre d'environ 320, seront progressivement remplacés par les nouveaux allocataires-moniteurs.

- les Allocataires d'Enseignement et de Recherche ou ALER (décret n° 88-653 du 7 mai 1988), également engagés dans la préparation d'un doctorat, perçoivent une rémunération mensuelle d'environ 7.000 francs, en contrepartie d'obligations d'enseignement allégées (96 heures de travaux dirigés).

Les ALER sont également en voie d'extinction. Leur population résiduelle s'élèvera à environ 1.000 à la rentrée universitaire 1990.

- les allocataires-moniteurs (nouveau régime). **Le régime des allocations de recherche couplées avec un monitorat doit se substituer progressivement aux régimes disparates rappelés ci-avant.**

Les intéressés perçoivent, outre une allocation de recherche d'un montant mensuel de 7.000 francs, une rétribution complémentaire de monitorat de 2.200 francs par mois. Tout en préparant leur thèse de doctorat, ils doivent s'initier au métier d'enseignant-chercheur en bénéficiant du tutorat d'un professeur expérimenté, en apportant à l'enseignement une contribution annuelle de 64 heures de travaux dirigés et en suivant des stages ou cycles de perfectionnement. A cette fin, ils seront rattachés à l'un des 18 centres interuniversitaires d'initiation à l'enseignement supérieur (CIIES) qui viennent d'être créés et dont chacun recouvre plusieurs universités ou établissements.

Votre Commission observe que ce nouveau régime ne remédie pas aux défauts majeurs des précédents, dont notamment la précarité statutaire, et l'absence d'obligation de résultats.

Elle constate également que la situation des allocataires-moniteurs est nettement plus favorable que celle des différents intervenants auxquels ils se substitueront, dans la mesure où leur rémunération globale, soit 9.200 francs, correspond en fait à des obligations pédagogiques nettement allégées (64 heures annuelles de travaux dirigés).

On doit certes relativiser cette observation, puisque la fraction "allocation de recherche", soit 7.000 francs par mois, s'analyse comme une aide spécifique aux seuls travaux de préparation du doctorat.

L'indemnité de monitorat proprement dite, soit 2.200 francs par mois, reste néanmoins élevée au regard des obligations de service qu'elle rémunère. C'est ainsi que l'heure

effective de travaux dirigés dispensée par un moniteur sera rémunérée 412,50 francs (rémunération réelle du service fait), quand, dans le même temps, la rémunération des vacataires assurant les mêmes travaux dirigés n'atteint de 204,72 francs.

A titre de comparaison, l'heure de cours proprement dite (la plus élevée des prestations d'enseignement supérieur) est rémunérée 306,80 francs au titre des heures complémentaires, soit seulement 74 % de l'heure de travaux dirigés (catégorie intermédiaire des prestations d'enseignement supérieur) assurée par les moniteurs.

Sans nier l'utilité de mesures de pré-recrutement, votre Commission estime pourtant que les avantages accordés au titre du pré-recrutement sont ainsi disproportionnés par rapport :

- **aux obligations pédagogiques exigées en contrepartie,**
- **à la situation médiocre des autres vacataires non allocataires de recherche assurant les heures complémentaires d'enseignement supérieur.**

Il convient, d'autre part, de souligner que l'effort budgétaire consenti en faveur des "futurs universitaires" reste strictement incitatif. Il n'est assorti d'aucune obligation juridique de résultat (aboutissement des travaux de recherche et soutenance de thèse, obligation de présenter les concours d'entrée aux emplois d'enseignant, etc...).

La logique du système devrait à tout le moins prévoir une obligation minimum de réussite et un mécanisme de remboursement en cas de nonaccès à un emploi public d'enseignant-chercheur (analogue à celui prévu pour les élèves de l'E.N.A., de Polytechnique, etc...).

1

CHAPITRE III

LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS : UN BUDGET DE RATTRAPAGE AU DEVENIR INCERTAIN

A. L'EQUIPEMENT UNIVERSITAIRE

Evolution des dotations d'équipement depuis 1988

En millions de francs	1988 (1)		1989		Variation 1990/1989 des CP en %	1990		Variation 1990/1989 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	799	735,5	1 003,0	990,7	+ 34,6 %	1 478,0	1 179,5	+ 19,0 %

(1) Loi de finances initiale

1. L'effort budgétaire de l'Etat

Les crédits d'investissements progressent de façon sensible, puisque le total des autorisations de programme est majoré de 47,3 % (1.478 millions de francs contre 1.003 millions de francs en 1989), tandis que les crédits de paiement s'accroissent de 19 % (1.179,5 millions de francs contre 990,7 en 1989), soit une augmentation globale de 33,2 % (CP + AP).

Il convient pourtant d'observer que l'augmentation des crédits de paiement est cette année nettement moindre qu'en 1989 puisqu'elle n'atteint que +19 % contre +34,6 % au cours du dernier exercice.

- **Crédits de paiement**

Les crédits de paiement se répartissent comme suit :

- opérations de construction et de maintenance : 799,5 millions de francs contre 696,7 millions de francs en 1989 (+ 14,7 %) ;
- matériel : 380 millions de francs (en augmentation de 29,2 % par rapport au montant 1989, soit 294 millions de francs).

- **Autorisations de programme**

Les autorisations de programme sont en hausse extrêmement forte par rapport à 1989, puisqu'elles s'accroissent de 47,3 %, passant de 1.003 millions de francs à 1.478 millions de francs en 1990.

Les autorisations de programme pour 1990 se répartissent de la façon suivante :

TITRE V (chapitre 56-10)

Investissements - enseignement supérieur 627 000 000 F

TITRE VI

Subvention d'équipement 380 000 000 F

Maintenance 391 000 000 F

Constructions (chapitre 66-73) 80 000 000 F

TOTAL 1 478 000 000 F

Tout en se félicitant des efforts budgétaires ainsi prévus, votre Commission croit utile de formuler trois observations qui en relativisent quelque peu la portée.

- **D'une part, elle constate un certain écart entre les autorisations de programme inscrites aux lois de finances et l'engagement réel des opérations correspondantes. C'est le cas notamment lorsque les actions doivent être cofinancées par les collectivités locales (dans le cadre des contrats de plan, par exemple), compte tenu des difficultés à faire coïncider dans le temps l'inscription à leurs budgets propres des crédits nécessaires**

- A l'intérieur de l'enveloppe budgétaire de 627 millions de francs du Titre V, destinée aux opérations d'investissements en faveur de l'enseignement supérieur, **144 millions sont consacrés à des opérations à caractère muséologique** : 125 millions sont ainsi prévus pour la rénovation de la Grande Galerie du Museum national d'histoire naturelle et 19 millions en faveur des autres musées de l'Education nationale.

Ces sommes considérables (qui représentent près de 23 % du crédit total inscrit au Titre V), dont l'affectation n'est pas critiquable, n'auront évidemment aucune incidence sur l'équipement universitaire proprement dit, et n'accroîtront donc pas réellement le potentiel global d'accueil des universités.

- Le Titre V comporte également une ligne budgétaire de 350 millions de francs, destinée au cofinancement par l'Etat des opérations réalisées avec les collectivités locales dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Votre Commission croit indispensable de souligner que la répartition de cette dernière catégorie de crédits est effectuée dans des conditions pour le moins singulières, puisqu'en fait l'Etat les "met aux enchères" au profit des seules régions qui disposent elles-mêmes de ressources suffisantes pour pouvoir cofinancer des opérations d'équipement universitaire.

Cet élément de compétition forcée entre les régions pour l'obtention des crédits d'Etat ne paraît guère de nature à remédier de façon équitable aux carences et aux disparités maintes fois constatées en matière de construction universitaire.

2. Le concours des collectivités locales : une situation ambiguë

Les collectivités locales sont associées de plus en plus étroitement à la mise en place des nouvelles infrastructures universitaires, dans le cadre notamment des contrats de plan Etat-régions conclus pour la période 1989-1993.

Les régions constituent la collectivité locale privilégiée pour les concours de ce type, et elles participent activement à la politique de rapprochement géographique de l'enseignement supérieur et des étudiants, en particulier grâce aux opérations dites de délocalisation (antennes universitaires destinées à l'accueil des étudiants du premier cycle).

Pour parer aux besoins urgents en locaux, plusieurs départements, et même quelques communes, ont pourtant dû apporter leur contribution à l'effort d'équipement, soit pour des constructions nouvelles, soit en affectant certains de leurs locaux disponibles à des centres universitaires.

Le concours des collectivités représente, rappelons le, en moyenne 40 % à 50 % du coût total des opérations, le solde étant financé par le budget de l'Etat. D'importantes variations sont toutefois signalées, puisque certaines actions ont été supportées à plus de 80 % par la collectivité d'implantation.

Pour 1990, la part de l'Etat au financement des contrats de plan s'élève, comme il a été indiqué plus haut, à 350 millions de francs (chapitre 56-10), soit plus du triple du précédent exercice (100 millions de francs en 1989). En fonction des pourcentages sus-visés, on peut évaluer à une somme analogue le montant total des concours qui seront ainsi supportés par le budget des différentes collectivités locales intervenantes.

Sans contester, eu égard aux circonstances, l'utilité des opérations ainsi réalisées, **votre Commission croit cependant indispensable de relever les ambiguïtés d'un tel système.**

En premier lieu, il apparaît en effet que maintes régions soient placées devant une fausse alternative lorsqu'elles cofinancent avec l'Etat la construction d'un équipement universitaire devenu indispensable : soit elles acceptent de participer financièrement au coût de l'opération, soit l'Etat s'abstient purement et simplement, en dépit de l'urgence à remédier aux carences constatées.

Confrontées à des besoins instantanés d'équipements universitaires, les régions sont ainsi pratiquement contraintes d'"accepter" de concourir à des opérations que la loi n'a pourtant pas mis à leur charge et pour lesquelles elles ne reçoivent aucun transfert spécifique de ressources.

On peut réellement s'interroger sur la répartition des compétences entre l'Etat et les régions, lorsque celles-ci sont obligées de financer à 50 %, voire parfois à 80 %, une opération

qui relève pourtant exclusivement de la compétence obligatoire de l'Etat.

A ce transfert rampant de compétences sans affectation de la ressource correspondante, s'ajoute un préjudice fiscal considérable pour les collectivités locales (1).

Dans la mesure où elles sont censées intervenir "à titre volontaire" dans un domaine hors de leurs compétences d'attribution, les régions ne peuvent bénéficier d'aucun remboursement de la TVA assise sur leur contribution. Les fonds de concours de ce type ne sont en effet pas éligibles au Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, qui reste donc acquise à l'Etat.

A travers les recettes de TVA dont il bénéficie, la contribution réelle de l'Etat dans le cadre des contrats de Plan s'en trouve donc minorée à due concurrence, ce qui altère très sensiblement l'économie générale du schéma de base.

On pourrait certes objecter que les collectivités locales demeurent juridiquement libres de refuser leur concours : encore conviendrait-il que l'Etat accepte d'assumer entièrement ses obligations en matière d'équipement universitaire. En pratique, l'urgence des besoins ne laisse guère de marge de manoeuvre aux collectivités locales et leur fait subir de surcroît un préjudice fiscal difficilement admissible.

(1) Le même phénomène vaut d'ailleurs dans d'autres domaines, comme notamment la voirie.

B. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses de fonctionnement sont majorées de 172,4 millions de francs par rapport à 1989, soit une augmentation de 10,6 %.

Evolution des dépenses de fonctionnement depuis 1986 (en millions de francs - lois de finances initiales)

ANNÉE	1986	1987	1988	1989	1990
Crédit global	1 313,78	1 329,23	1 419,19	1 621,03	1 793,43
% par rapport au précédent exercice	---	+ 1,1 %	+ 6,7 %	+ 14,2 %	+ 10,6 %

Cette dotation aura notamment pour effet de remettre à niveau 1980 le montant des subventions liées à l'entretien des locaux et à la poursuite des actions de formation des enseignants et de formation continue.

Votre Commission déplore toutefois que l'effort budgétaire accompli comble seulement les retards inadmissibles constatés depuis une décennie, puisque la dotation par étudiant, en francs constants, est simplement rétablie à son niveau 1980.

Encore convient-il de souligner "l'effet d'échelle" souvent constaté lorsque des établissements doivent faire face à des effectifs de plus en plus nombreux. Le simple maintien en l'état de leurs crédits de fonctionnement ne permet en effet pas de répondre à l'augmentation des besoins, plus que proportionnelle à l'accroissement des crédits, notamment lorsque les surfaces disponibles n'augmentent pas parallèlement.

Il s'ensuit une détérioration plus rapide des équipements, des charges d'entretien courant plus élevées, un rythme d'usure du matériel plus soutenu, qui exigent un net relèvement des dépenses de fonctionnement.

Faute de cet effort supplémentaire, on peut craindre qu'en dépit des mesures nouvelles ainsi proposées, la détérioration générale des conditions d'accueil des étudiants continue de faire ressentir durablement ses effets.

La situation des bibliothèques appelle en particulier un examen attentif. Les crédits pour les bibliothèques destinés à la documentation progressent de 44 millions de francs, soit une augmentation de 22,4 % par rapport à 1989. On ne peut que se féliciter de ce rythme d'augmentation, qui contribuera à combler les carences maintes fois dénoncées par votre Commission, en augmentant les acquisitions d'ouvrages, les abonnements aux périodiques, et en renforçant les moyens des Centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique (CADIST).

Il convient d'ailleurs de rappeler la création de 80 emplois de bibliothécaires ou de personnels spécialisés (cf supra), qui permettront de mieux valoriser les moyens matériels supplémentaires ainsi accordés aux bibliothèques universitaires.

C. LES ETABLISSEMENTS A STATUT SPECIFIQUE

1. L'enseignement supérieur privé

Les crédits budgétaires ouverts en faveur de l'enseignement supérieur privé consistent essentiellement en subventions accordées à deux catégories d'établissements :

- Les établissements privés à vocation universitaire générale

Actuellement, six universités confessionnelles perçoivent des subventions : les instituts catholiques (instituts catholiques de l'Ouest, de Paris, Lille, Lyon et Toulouse) et l'institut protestant de Toulouse.

Les subventions correspondantes ont, en 1989, atteint 75,6 millions de francs.

- Les établissements privés à vocation technologique ou commerciale, dans le cadre notamment d'accords avec la Fédération des Ecoles Supérieures d'Ingénieurs et de Cadres (FESIC) ou les Chambres de commerce et d'industrie.

En 1989, quatorze établissements adhérant à la FESIC ont ainsi perçu des subventions d'un montant total de 31,5 millions de francs.

Des concours occasionnels sont également apportés à certains établissements spécialisés, comme par exemple l'Ecole Biblique de Jérusalem, bénéficiaire en 1988 d'une subvention non renouvelable de 100.000 francs.

Le nombre total des établissements d'enseignement supérieur privés subventionnés avait sensiblement décliné à partir de 1981, par suite notamment du non-renouvellement des conventions conclues avec les facultés libres (Faculté libre de philosophie comparée, des sciences de l'homme, etc...). Il s'est au contraire fortement accru à partir de 1986, lorsque furent conclues les nouvelles conventions avec les établissements privés technologiques, dont les crédits ont été majorés de 500 % au titre de ce seul exercice. L'origine de ces fluctuations brutales réside principalement dans l'évolution du régime de conventionnement des établissements concernés.

En effet, l'attribution des subventions était jusqu'en 1986 fondée sur la notion de complémentarité des enseignements privés par rapport aux enseignements dispensés par les établissements supérieurs publics. Les établissements d'enseignement supérieur privés, qui interviennent surtout dans des disciplines peu répandues dans les universités publiques, étaient donc assez facilement admis au bénéfice d'une subvention.

En 1987, cette notion de complémentarité a été abandonnée et remplacée par celle "d'intérêt propre présenté par les activités d'enseignement et de recherche" des établissements privés sollicitant une subvention. Ce mécanisme a restreint le nombre des établissements privés à vocation universitaire générale potentiellement susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat. En revanche, les mesures consenties en faveur de l'enseignement universitaire technologique ont accru les subventions aux établissements spécialisés, principalement axés sur la formation des ingénieurs ou des cadres commerciaux.

En 1988, une convention supplémentaire a d'ailleurs été conclue avec l'Association des Grandes Ecoles Fédérées d'Ingénieurs de la Région Nord (GEFRIN), dont les établissements ont perçu une

subvention totale de 1,1 million de francs (portée à 1,2 million de francs en 1989).

Au total, le montant des crédits de l'enseignement supérieur privé depuis 1985 a évolué de la façon suivante :

	1985	1986	1987	1988	1989
MONMANT TOTAL (en milliers de francs)	57.603	74.749	75.045	105.749	116.750

Le projet de budget pour 1990 maintient pratiquement en l'état le montant des crédits de l'enseignement supérieur privé, puisqu'il n'en majore l'enveloppe budgétaire que de 2 millions de francs (contre 7 millions de francs lors du précédent exercice), soit une augmentation de + 1,7 % par rapport à 1989, inférieure à l'érosion monétaire.

Cet effort nettement insuffisant, au regard des missions essentielles qu'assument les établissements concernés, aussi bien dans les disciplines générales que dans la formation des futurs ingénieurs et cadres du secteur privé.

2. Les Grands Etablissements

Votre Commission a toujours porté un intérêt très attentif à la situation des Grands Etablissements, qui concourent au prestige et au rayonnement universitaires français.

Votre Commission avait en particulier jugé regrettable que des insuffisances de crédits constituent un frein à l'expansion des grands établissements français à l'étranger, alors que les subventions qui leur sont allouées sont modestes en valeur absolue et n'appelleraient donc qu'un effort budgétaire limité.

Elle avait par ailleurs souhaité que les crédits destinés aux Grands Etablissements fassent l'objet d'une présentation plus détaillée dans les documents budgétaires.

Sur ces deux points, il apparaît que la situation demeure peu satisfaisante.

C'est ainsi que, pour 1990, les imputations budgétaires au chapitre 36-15 (rémunération du personnel local et vacations) et au chapitre 66-71 (soutien des programmes, infrastructures et crédits spécifiques) afférentes aux Grands Etablissements français à l'étranger, demeurent pratiquement inchangées par rapport à 1989 et accusent donc une diminution sensible en francs constants.

(en milliers de francs)

Etablissements	1988	1989	Projet 1990	En % 1990/1989
Ecole française de Rome	11.217	11.792	11.792	--
Ecole française d'archéologie d'Athènes	8.172	8.362	8.362	--
Casa de Velasquez	9.011	9.148	9.148	--
Institut français d'archéologie orientale	8.094	8.110	8.530	+ 5,2 %
Ecole française d'Extrême-Orient	3.814	3.814	3.814	
TOTAL	40.308	41.226	41.646	+ 1,0 %

Cette stagnation des crédits (41,6 millions de francs en 1990 contre 41,2 millions de francs en 1989) ne paraît aucunement compatible avec le dynamisme dont ces cinq établissements doivent sans cesse faire preuve pour faire face à la compétition internationale très vive que l'on observe dans leurs domaines respectifs d'intervention (recherches archéologiques, notamment).

CHAPITRE IV

LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE : UN SECTEUR MENACE

A. PRÉSENTATION DES CREDITS

• Dépenses ordinaires

Le montant total des dépenses ordinaires consacrées à la recherche universitaire s'élève à 229,2 millions de francs, contre 219,1 millions de francs en 1989, soit un accroissement de 4,6 %.

Il convient de souligner que ces crédits ne représentent en fait qu'une fraction des dépenses ordinaires conacrées par les universités à des actions de recherche, dans la mesure où la rémunération des enseignants-chercheurs est imputée sur la section "Enseignement supérieur".

La rémunération des ATOS et des ITA, affectés aux laboratoires et activités de recherche (environ 6.900), est également imputée sur l'enseignement supérieur, de telle sorte que les dépenses ordinaires de la section recherche proprement dite ne comportent qu'une faible proportion (environ 25 %) de crédits de rémunération de chercheurs (vacataires, personnels hors statuts non intégrables et personnels étrangers affectés à des activités de recherche dans les écoles françaises à l'étranger).

A l'intérieur de ces dépenses ordinaires, les crédits de rémunération atteignent en 1990 un montant de 58,9 millions de francs contre 57,3 millions de francs en 1989 (+ 2,7 %, soit une quasi stagnation en francs constants).

• Crédits de paiement

On constate que le budget pour 1990 prévoit une diminution des crédits de paiement de 7,5 % par rapport à 1989, puisqu'ils s'élèvent à 1.570 millions de francs contre 1.697,9 millions de francs au cours du précédent exercice :

- opérations de construction et de maintenance : 147,2 millions de francs (soit une diminution de 14,1 % par rapport à 1989) ;
- matériel : 347,8 millions de francs (soit - 20,8 % par rapport à 1989) ;
- soutien des programmes : 1.075 millions de francs, soit une très légère diminution (- 1 %) par rapport à 1989.

• Autorisations de programme

Les autorisations de programme inscrites au projet de budget pour 1990 s'accroissent au total de 4,9 %, passant de 1.503 millions de francs en 1989 à 1.577,8 millions de francs :

- construction maintenance : 146,7 millions de francs (+ 2,4 %) ;
- matériel : 356,1 millions de francs, contre 338 millions de francs en 1989 (+ 5,3 %) ;
- soutien des programmes : 1.075 millions de francs, soit + 5,1 % par rapport à 1989.

B. EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Les crédits d'équipement figurant au budget de la recherche universitaire servent au financement de deux types d'opérations :

• Opérations immobilières (chapitres 56-12 et 66-72)

Ces opérations immobilières consistent en constructions neuves, réalisées par priorité dans les universités de province insuffisamment dotées de laboratoires de recherche.

Les constructions neuves sont souvent cofinancées par d'autres intervenants publics, comme notamment les collectivités locales ou le CNRS.

Sont également incluses sous cette rubrique les opérations de maintenance du patrimoine de recherche universitaire (depuis 1989 au chapitre 66-72), qui ne bénéficient pas de fonds de concours et représentent environ les deux-tiers des dépenses totales des opérations immobilières.

Au cours de l'exercice 1989, ont été achevées diverses opérations de construction, dont notamment le laboratoire d'oenologie de Bordeaux II, la maison d'informatique de Grenoble I ; ont également été poursuivies ou achevées d'importantes opérations de maintenance, comme par exemple la restructuration des locaux de l'Ecole normale supérieure, du Collège de France, de l'université de Grenoble I ou la réhabilitation du campus de l'université de Paris XI (Orsay).

Evolution des crédits de paiement des opérations immobilières de la recherche universitaire depuis 1985 (en millions de francs)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Constructions neuves	50	98,6	99	157,3	122,7	47,7
Maintenance (à partir de 1989)	--	--	--	--	48,8	99,5
TOTAL	50	98,6	99	157,3	171,5	147,2
Variation par rapport à l'exercice précédent	(1)	(1)	(1)	(1)	+ 9 %	- 14,1 %

(1) Non significatif en raison de la modification des structures budgétaires à partir de 1989.

• Crédits de matériels

Les crédits de matériels servent essentiellement à la mise en place du réseau des moyens informatiques des établissements ainsi qu'à la réalisation d'équipements mi-lourds, souvent en cofinancement avec d'autres grands organismes de recherche.

Votre Commission avait constaté en 1989 la stagnation de ces deux dotations (moyens de calcul et matériel scientifique) dont les crédits respectifs (172 millions de francs et 166 millions de francs en autorisations de programme) étaient en fait affectés par une réduction en francs constants.

Leur montant total s'élève pour 1990 à 356,1 millions de francs, soit une hausse de 5,3 % par rapport à 1989, qui aura pour effet de les ramener approximativement, en francs constants, au niveau qu'elles atteignaient en 1988.

C. LA SITUATION PRÉOCCUPANTE DES CREDITS DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Votre Commission avait déploré, lors de l'examen de la loi de finances pour 1989, l'insuffisance des crédits affectés à la recherche universitaire, aussi bien en ce qui concerne les opérations de construction que d'équipement en matériels.

Beaucoup de postes budgétaires, en stagnation par rapport à 1988, conduisaient ainsi votre Commission à émettre le jugement suivant :

"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."

Il apparaît à cet égard que la situation ne s'est guère améliorée, lorsque même elle ne s'est pas détériorée, comme par exemple pour les crédits de paiement, dont l'enveloppe globale diminue de 7,5 % par rapport à 1989.

Les moyens réels des laboratoires ("soutien des programmes") sont eux-mêmes affectés par cette diminution, puisqu'ils ne sont même pas reconduits en francs courants (- 1 % par rapport à 1989).

Au total, la hausse des dépenses ordinaires (+ 4,6 %) est loin d'être compensée par la réduction des crédits de paiement, d'autant qu'elle ne représente qu'une faible fraction de cet ensemble de moyens, en baisse totale supérieure à 6 %.

(en millions de francs)	1989	1990	Variation en %
Dépenses ordinaires	219,1	229,2	+ 4,6 %
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1.697,9	1.570,0	- 7,5 %
TOTAL DO + CP	1.917,0	1.799,2	- 6,1 %

Autre élément préoccupant, la part des autorisations de programme de la recherche universitaire dans le BRCD ne cesse de diminuer depuis plusieurs années.

**Pourcentage des autorisations de programme de la recherche universitaire par rapport à celui du BRCD
(en millions de francs)**

Année	AP de la recherche universitaire	AP du BRCD	% RU/BRCD
1987	1.440	19.154	7,5 %
1988	1.442,6	19.676	7,3 %
1989	1.503	21.377	7,0 %
1990	1.577,8	23.262	6,7 %

Votre Commission pourrait donc pratiquement reconduire les observations qu'elle a formulées l'année dernière.

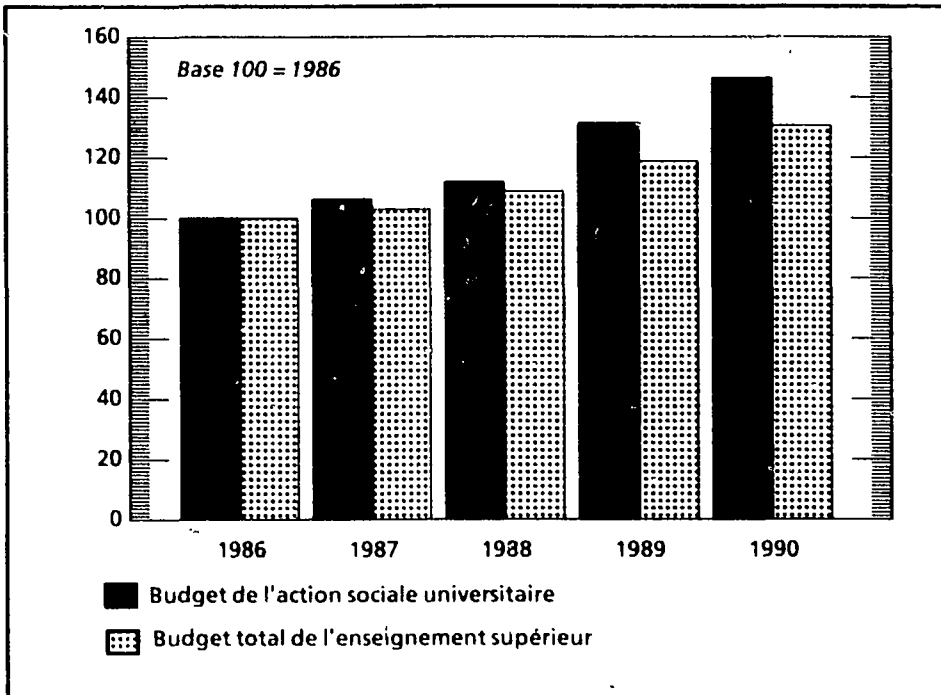
Mais elle croit surtout indispensable de souligner "l'effet de ciseaux" paradoxal qui affecte cette année les crédits de la recherche universitaire, puisque d'une part le Gouvernement met en place un ensemble de mesures d'incitation au recrutement de chercheurs (allocations de recherche aux étudiants en cours d'études doctorales, prime de recherche allouée aux étudiants, etc...), et d'autre part, il réduit les moyens des laboratoires où ils exercent.

CHAPITRE V

L'ACTION SOCIALE : DES CREDITS EN FORTE HAUSSE

L'ensemble du budget d'action sociale en faveur des étudiants progresse fortement, passant de 3.883,2 millions de francs à 4.343,7 millions de francs, soit une augmentation de 11,5 % par rapport à 1989. L'action sociale représentera ainsi 15,8 % du budget total de l'enseignement supérieur.

Progression comparée des crédits de l'action sociale universitaire
et du budget de l'enseignement supérieur depuis 1986



**Evolution des crédits d'action sociale
(en millions de francs)**

	1986	1987	1988	1989	1990
Aides directes	1.856,3	2.066,5	2.273,1	2.805,5	3.175,5
Aides indirectes	1.109,9	1.082,1	1.053	1.086,8	1.168,2
Total	2.966,2	3.148,6	3.326,1	3.892,3	4.343,7
Pourcentage par rapport à l'exercice précédent	--	+ 6,1 %	+ 5,6 %	+ 17 %	+ 11,5 %

L'action sociale comporte deux catégories de mesures : les aides directes, qui consistent en prestations financières, et les aides indirectes, qui recouvrent un ensemble d'avantages spécifiques, comme par exemple l'accès aux restaurants universitaires, l'accueil dans les cités universitaires, etc...

A. LES AIDES DIRECTES

Les crédits d'aide directe atteignent 3.175,5 millions de francs, soit une augmentation de 13,1 % par rapport à 1989.

Ils sont essentiellement destinés au versement des bourses (et frais de transport des étudiants handicapés), dont l'enveloppe budgétaire atteint 3.142 millions de francs, soit 98,9 % de l'ensemble des aides directes.

• Les bourses

Les crédits de bourses passent de 2.772 millions de francs à 3.142 millions de francs, soit une majoration de 13,3 %. Encore convient-il d'observer que ce crédit ne recouvre pas le montant des allocations de recherche, versées aux étudiants en cours d'études doctorales (soit un montant mensuel de 7.500 francs, cf. supra) et qui s'assimilent en fait à de véritables bourses d'étude.

Dans ces crédits, est incluse une enveloppe budgétaire de 10 millions de francs, destinée au financement des compléments de

bourses au titre du projet européen ERASMUS. Ces bourses sont accordées aux étudiants qui vont accomplir une période d'études supérieures dans un établissement universitaire ou assimilé d'un autre Etat membre.

L'ensemble des taux des bourses d'enseignement supérieur a été revalorisé de 6 % au titre de 1990 (avec effet au 1er octobre 1989), tandis que le nombre total des bénéficiaires atteindra environ 239.000 étudiants (dont environ 229.000 sur critères sociaux) à la rentrée universitaire 1990, soit une augmentation de 32,7 % par rapport à 1986.

**Evolution du montant annuel des bourses
sur critères sociaux**

Exercice (1)	Echelon de bourse		Pourcentage d'augmentation sur l'année précédente
	n° 1 (minimum)	n° 9 (maximum)	
1982	2.358	9.000	
1983	2.646	9.144	+ 12 %
1984	3.006	10.374	+ 13,5 %
1985	3.510	12.132	+ 17 %
1986	3.690	12.744	+ 5 %
1987	3.762	12.996	+ 2 %
1988	3.834	13.248	+ 2 %
1989	4.212	14.580	+ 10 %
1990	4.464	15.462	+ 6 %

(1) Avec effet à la rentrée universitaire de l'année précédente.

Votre Commission observe qu'en dépit d'efforts budgétaires considérables, les bourses accordées aux étudiants demeurent d'un montant individuel fort réduit (entre 372 francs par mois pour l'échelon 1 et 1.288 francs par mois pour l'échelon 9) dont la valeur en francs constants reste identique à celle de 1980.

Votre Commission avait déjà déploré cette situation en 1989 et souligné qu'en raison de leur modicité, les aides directes ne constituent plus un élément efficace d'incitation et d'encouragement à la poursuite d'études supérieures.

Le nombre considérable de bénéficiaires conduit à un effet de dispersion ("saupoudrage") peu satisfaisant et qui, en tout état de cause, appellerait une réforme de fond de l'aide boursière.

On constate d'autre part que l'exonération des droits universitaires consentie aux étudiants boursiers constitue une perte de recettes propres pour les universités, notamment celles qui accueillent le plus grand nombre d'étudiants modestes.

Sans contester l'utilité certaine des aides directes, votre Commission croit indispensable d'en souligner l'effet paradoxal, puisque d'un côté elles contribuent à accroître les effectifs étudiants en permettant à environ 239.000 d'entre eux de poursuivre leurs études, tandis que de l'autre elles restreignent à due concurrence les moyens dont les universités sont dotées pour répondre à ces besoins supplémentaires.

- **Les autres aides directes**

Les autres aides directes, qui représentent moins de 2 % des crédits totaux de ce poste, consistent en prêts d'honneur et en attributions d'aides exceptionnelles au titre du Fonds de solidarité universitaire (FSU).

Les crédits respectifs de ces deux aides sont simplement reconduits en francs courants, à raison de 24,2 millions de francs (prêts d'honneur) et 9,3 millions de francs (FSU) et accusent donc une réduction en francs constants.

B. LES AIDES INDIRECTES

Les aides indirectes, ou oeuvres universitaires, correspondent à des prestations spécifiques ouvertes aux étudiants à des tarifs très préférentiels, consenties moyennant une importante subvention de l'Etat (restaurants universitaires, cités universitaires, etc...).

Les crédits passent de 1.086 millions de francs à 1.168,2 millions de francs, soit une augmentation de 7,4 %.

• Restaurants universitaires

Le potentiel d'accueil et les conditions de service des repas universitaires évoluent parallèlement aux effectifs étudiants sans accroissement significatif du coût budgétaire de cette prestation (445 millions de francs en 1990 contre 441,6 millions en 1989, soit une augmentation de 0,7 % ; dans le même temps, le nombre total des repas servis augmentera d'environ 1,2 %, ce qui correspond à une subvention par repas diminuant d'environ 3 centimes, et passant de 6,40 francs à 6,37 francs) (1).

Evolution de la restauration universitaire depuis 1985

Année	Nombre total des repas servis (1)	Subvention totale en francs	Subvention par repas (en francs)	Prix acquitté par l'étudiant (2) (en francs)
1985	65.118.000	422.157.000	6,48	8,50
1986	67.083.000	433.086.000	6,46	8,75
1987	68.043.000	424.700.000	6,24	9,00
1988	69.473.000	428.700.000	6,17	9,30
1989	69.002.000	441.640.000	6,40	9,60
1990 (3)	69.866.000	445.000.000	6,37	9,90

(1) Tous établissements confondus. Restaurants universitaires gérés ou agréés.

(2) Prix au 1er janvier. Ce tarif est revalorisé semestriellement.

(3) Estimations prévisionnelles.

(1) Le succès des formules de restauration rapide ("fast food") offertes par des entreprises de restauration installées à proximité des campus universitaires contribue certainement à maintenir à des niveaux pratiquement constants les prestations des restaurants universitaires depuis 1985.

• Cités universitaires

Evolution du logement en cités universitaires depuis 1985

Année	Nombre total de lits subventionnés (1)	Subvention totale en francs	Subvention par lit (en francs) (2)	Redevance mensuelle acquittée par l'étudiant (en francs)
1985	111.908	223.671.000	210,39	450
1986	111.949	232.426.000	218,55	469
1987	112.915	215.485.000	200,88	493
1988	113.597	191.085.000	177,07	517
1989	109.962	191.085.000	182,92	532

(1) Hors lits non subventionnés, dont le nombre atteint environ 7 % des lits.

(2) Sur la base moyenne de 9,5 mois d'occupation par an.

Votre Commission, à plusieurs reprises, a déploré l'état d'entretien souvent délabré de certains équipements sociaux et l'insuffisance du potentiel global d'accueil des étudiants dans les cités universitaires.

L'accroissement rapide des effectifs conserve à ces observations toute leur actualité, d'autant que l'enchérissement corrélatif des loyers augmente la demande de logements étudiants.

La modicité des bourses d'études supérieures d'une part, et l'étroitesse du parc des logements en cité universitaire constituent ainsi deux freins à la mobilité géographique des étudiants. **Il faut encore une fois souligner le caractère assez paradoxal de cette évolution** puisque la diversification considérable des filières et des enseignements entre les différentes universités françaises exigerait au contraire le développement de formules spécifiques d'accueil à proximité des établissements concernés.

ANNEXE

ENSEIGNEMENTS SUPÉRIEUR - GESTION 1988 (1)

Dépenses ordinaires

(En milliers de francs)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits effectifs	Dépenses constatées	Taux de consommation	Soldes	
					Dépassements	Disponibles
31-05. - Personnel non enseignant - Rémunérations principales	3 424 576	3 480 593	399 917	97,6	—	80 675
31-06. - Personnel non enseignant - Indemnités et allocations diverses	239 947	256 715	250 316	97,5	—	6 399
31-11. -- Personnel enseignant et chercheurs : rémunérations principales	9 289 789	9 443 695	9 291 978	98,3	—	151 717
31-12. -- Personnel enseignant et chercheurs - Indemnités et allocations diverses	152 341	153 210	143 008	93,3	—	10 202
31-61. -- Personnels spécifiques - Bibliothèques et muséologie - Rémunérations principales	287 962	294 034	280 136	95,2	—	13 898
31-62. - Personnels spécifiques - Bibliothèques et muséologie - Indemnités et allocations diverses ...	18 230	25 602	22 602	88,2	—	3 000
31-71. -- Rémunérations de personnels ouvriers	10 678	10 678	9 902	92,7	—	775
31-96. -- Rémunérations de personnels divers et vacataires	—	—	—	—	—	—
33-90 -- Cotisations sociales - Part de l'État	501 449	509 506	60 296	109,9	50 790	—
33-91. -- Prestations sociales versées par l'État	360 404	368 485	317 994	86,2	—	50 491
34-11. - Frais de déplacement	24 518	24 622	20 964	85,1	—	3 658
34-12. -- Matériel	18 800	21 091	20 116	95,3	—	975
34-92. -- Parc automobile	79	87	59	67,8	—	28
34-96. - Dépenses informatiques	56 954	57 767	56 180	97,2	—	1 586
36-11. — Subventions de fonctionnement .	2 256 684	2 505 183	2 504 548	99,9	—	634
36-14. -- Œuvres en faveur des étudiants - Subventions de fonctionnement	332 322	339 322	339 322	100	—	—
36-15. — Subventions de recherche scientifique	55 712	55 712	55 712	100	—	—
36-19. — Dépenses de fonctionnement des chancelleries	12 020	12 020	12 020	100	—	—
37-92. — Emplois de fonds provenant de legs ou de donations	—	1	1	—	—	2
43-11. — Encouragements divers	134 498	120 831	120 789	99,9	—	42
43-71. — Bourses et secours d'études ...	2 264 624	2 373 554	2 317 973	97,6	—	55 580
46-11. — Œuvres sociales en faveur des étudiants	680 609	730 609	730 609	100	—	—
Total	20 555 529	21 209 650	20 865 579	98,3	—	343 852

(1) Tableau établi à partir de la situation comparative des dépenses et des crédits du ministère à la date du 31-12-1988 (comptes provisoires)

ENSEIGNEMENTS SUPÉRIEUR - GESTION 1988 (1)

Dépenses en capital (crédits de paiements)

(En milliers de francs)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits effectifs	Dépenses constatées	Taux de consommation	Soldes	
					Dépassements	Disponibles
56-10. - Enseignements supérieurs	495 500 000	854 646 370	478 826 056	56 %		375 820 314
56-11 Achat de matériel informatique .	—	2 917 474	2 223 236	76 %		694 238
56-12. - Enseignements supérieurs. Recherche	157 300 000	218 880 847	117 280 998	54 %		101 599 899
56-10 Œuvres universitaires						
66-70 Subventions d'équipement universitaire médical, social et culturel	244 000 000	285 258 334	254 036 168	88 %	—	31 222 166
66-71. Subventions d'équipement à la recherche universitaire	1 432 800 000	1 462 350 651	1 459 287 867	99,9 %	—	3 062 784
Total	2 329 600 000	2 824 053 726	2 311 654 325	82 %	—	512 399 401

(1) Tableau établi à partir de la situation comparative des dépenses et des crédits du ministère à la date du 31-12-1988 (comptes provisoires)

Réunie le vendredi 17 novembre 1989 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission des Finances a procédé à l'examen des crédits de l'Éducation nationale, II. Enseignement supérieur, pour 1990, sur le rapport de M. Jean Clouet, rapporteur spécial.

Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter ces crédits.