

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1968-1969

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 octobre 1968.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la Commission des Finances, du Contrôle budgétaire et des Comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi d'orientation de l'enseignement supérieur, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par Mlle Irma RAPUZZI,

Sénateur.

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi qui nous est soumis constitue sans doute la pièce maîtresse de la réforme de l'enseignement supérieur et, de ce fait, sa portée est considérable. Mais il n'épuise pas le sujet.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Alex Roubert, président ; Yvon Coudé du Foresto, Georges Portmann, André Dulin, vice-présidents ; Jacques Descours Desacres, Max Monichon, Geoffroy de Montalembert, secrétaires ; Marcel Pellenc, rapporteur général ; André Armengaud, Jean Bardol, Jean Berthoin, Edouard Bonnefous, Jean-Eric Bousch, André Colin, Antoine Courrière, André Diligent, Paul Driant, Yves Durand, Marcel Fortier, Lucien Gautier, Henri Henneguella, Gustave Héon, Roger Houdet, Michel Kistler, Modeste Legouez, Jean-Marie Louvel, Marcel Martin, René Monory, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Paul Ribeyre, Robert Schmitt, Charles Suran, Louis Talamoni, Henri Tournan, Ludovic Tron.*

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (4^e législ.) : 266, 275, 288, 340 et in-8° 23.

Sénat : 5 et 8 (1968-1969).

Enseignement supérieur. — *Etablissements publics - Enseignants - Etudiants - Participation - Elections professionnelles - Recherche scientifique - Promotion sociale - Examens et concours - Lois de finances.*

En effet, s'il vise les universités, les facultés et leurs instituts — qui intéressent il est vrai les cinq sixièmes des étudiants — il laisse de côté un certain nombre d'établissements : les grandes écoles et les grands établissements d'enseignement supérieur dépendant du Ministère de l'Education nationale (écoles normales, école des Chartes...) et les établissements placés sous la tutelle d'autres départements ministériels, tels Polytechnique (Armées), Centrale (Industrie) ou l'Institut national agronomique (Agriculture). Sans compter le secteur privé et ses instituts, établissements ou écoles dont certains ont acquis une bonne renommée.

De plus, s'il concerne les activités d'enseignement et de recherche de l'Université, le projet ne recouvre pas les activités « d'environnement », les bibliothèques et surtout les œuvres sociales : cités, restaurants, bourses. Domaine qui avait pourtant connu une expérience malencontreusement interrompue de participation que l'on appelait alors « co-gestion » ; domaine qui conditionne pourtant pour une large part l'ambition de démocratiser l'enseignement supérieur, et là réside sans doute la plus grave lacune du texte.

Limitée dans son champ d'application, la réforme n'en est pas pour autant timorée lorsqu'elle élargit l'autonomie administrative des établissements — les enseignés étant associés à leur gestion — et lorsqu'elle accorde, novation capitale, l'autonomie pédagogique.

Elle est beaucoup moins révolutionnaire en ce qui concerne l'autonomie financière, objet du titre V et de l'article 20 du texte et sujet auquel se limitera l'avis de votre Commission des Finances.

*
* *

L'article 20 pose le principe de l'autonomie financière des établissements publics rénovés ou créés par la réforme, décrit les cadres budgétaires et comptables dans lesquels se dérouleront leurs opérations financières et précise les procédures de contrôle.

Contrairement à ce qu'imagine une opinion mal informée, les dispositions qu'il contient ne sont pas totalement nouvelles.

1° *L'autonomie financière des universités et des facultés est acquise depuis soixante et onze ans.*

Elle a été accordée par deux décrets du 28 juillet 1897 qui s'étaient largement inspirés du régime financier des communes. Chaque université et chaque faculté disposent déjà d'un budget propre voté par le Conseil d'université ou le Conseil de faculté, le recteur (nommé) ou le doyen (élu) en étant l'ordonnateur et la comptabilité étant confiée à un comptable public nommé par le Ministre des Finances.

Autre similitude avec les finances locales, il existe deux budgets : un budget ordinaire qui comprend les recettes et les dépenses de caractère annuel et permanent et un budget extraordinaire où sont retracées les ressources et les charges de caractère accidentel et temporaire. De même ces budgets sont soumis à l'approbation de l'autorité de tutelle qui, en l'espèce, est la direction de l'enseignement supérieur au Ministère de l'Education nationale.

Il est vrai que la marge de manœuvre de l'exécutif des universités et des facultés s'est réduite au fur et à mesure de la croissance des besoins de l'enseignement supérieur.

a) *Du côté des charges*, l'Etat finance déjà directement les dépenses de personnel, les dépenses de recherche et les dépenses en capital (s'agissant de ces dernières, il convient de noter que l'Etat, depuis le 1^{er} janvier 1959 s'est substitué aux facultés pour la construction des nouveaux locaux), dépenses qui représentent 83,5 % du coût de l'enseignement supérieur.

Mais en ira-t-il différemment avec la réforme ? La lecture des alinéas 2 à 5 du texte de l'article 20 appelle une réponse négative :

- le Ministre répartit les emplois entre les établissements mais pas les crédits correspondants, motif pris du fait qu'il s'agit d'emplois de fonctionnaires de l'Etat ;
- les crédits d'équipement sont répartis par catégories d'opérations et non par catégories d'établissements, sous prétexte que ces opérations s'effectuent dans le cadre du Plan ;
- il en est de même pour les crédits de recherche car ces derniers figurent dans l'enveloppe « recherche » du budget général.

Rien ne semble donc changé à ce sujet et le projet ne fait qu'officialiser des pratiques existantes.

b) *Du côté des ressources*, dont la liste, fixée en 1897, n'était pas limitative — et qui n'excluait donc pas les fondations figurant au nouveau texte — les moyens d'action mis à la disposition des ordonnateurs se trouvent à l'heure actuelle limités : les droits d'études ont disparu afin de démocratiser l'enseignement supérieur ; le taux des droits d'inscription est fixé uniformément par l'Etat ; les produits des contrats passés par certains laboratoires avec des tiers sont de montant limité, ce genre d'opérations n'étant pas entré dans les mœurs ; les subventions des collectivités locales s'amenuisent et disparaissent, sauf le cas très provisoire du démarrage d'un établissement dont la collectivité veut hâter la naissance.

L'essentiel des recettes est donc fourni par la subvention du budget général et il en sera de même après la réforme.

2° *La querelle du contrôle a priori ou a posteriori nous semble une fausse querelle.*

En effet, dans le régime actuel, le contrôleur financier de l'Education nationale :

- vise dans le détail les documents concernant les crédits des personnels d'Etat, les crédits de recherche et les crédits d'équipement ;
- mais en ce qui concerne les subventions de fonctionnement accordées aux universités, ne fait que viser des ordonnances de délégation de crédits globaux sans s'immiscer dans leur utilisation par les ordonnateurs secondaires que sont les recteurs et les doyens : à ce niveau n'existe donc pas de contrôle *a priori*.

Sera-t-il supprimé dans le premier cas ? Le texte qui nous est soumis étant muet sur ce point, votre commission souhaiterait connaître les intentions du Ministre.

Le véritable contrôleur d'un établissement public d'enseignement supérieur est aujourd'hui le comptable fonctionnaire des Finances qui, agissant en vertu des règlements de la comptabilité publique, doit s'assurer de l'existence de crédits, de leur correcte affectation, de l'observation des règles de passation des marchés... Dans la réforme, le Ministère des Finances perd l'exclusivité de désignation du comptable puisque, d'après l'amendement adopté

par l'Assemblée Nationale, celui-ci sera choisi par le conseil d'établissement sur une liste d'aptitude approuvée conjointement par le Ministre de l'Education nationale et par le Ministre de l'Economie et des Finances. Mais un point reste obscur sur lequel nous demandons des précisions au Ministre : les opérations comptables continueront-elles à s'effectuer selon les règles de la comptabilité publique ?

Quant à l'Inspection générale des finances et à la Cour des Comptes, rien n'est modifié dans leurs modalités d'intervention et la précision apportée par l'Assemblée Nationale, en limitant le champ d'investigation de la première aux établissements, celui de la seconde aux comptes, ne fait que confirmer ce qui existe déjà.

*
* *

Puisque l'article 20 n'innove pas en matière d'autonomie, de pratique budgétaire et vraisemblablement de contrôle, qu'apporte-t-il de neuf ?

1° *Il adapte le régime financier de l'Université aux nouvelles structures*, ce qui était une nécessité. En effet, universités et facultés ne seront pas les seuls établissements d'enseignement supérieur à être dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière et c'est la raison pour laquelle le texte fait référence à la notion nouvelle d'établissement public à caractère scientifique et culturel.

Les unités d'enseignement et de recherche non dotées de la personnalité juridique disposeront néanmoins d'un budget propre, mais celui-ci sera intégré dans le budget de l'établissement auquel elles seront attachées.

2° *Il insère, dans les circuits financiers, les organismes collégiaux créés par la réforme* et principalement le Conseil National de l'enseignement supérieur et de la recherche qui donnera son avis sur la répartition, par le Ministre, des dotations d'équipement et de recherche entre les opérations ainsi que sur la répartition des dotations de fonctionnement et de petit équipement entre les établissements.

Rappelons que ce Conseil est composé de représentants élus des universités et des établissements et, pour un tiers, de personnalités extérieures représentant les grands intérêts nationaux, qu'il prépare la planification de l'enseignement supérieur et qu'il est saisi des programmes et des demandes de crédits des universités et établissements.

Bien qu'en matière budgétaire il ne joue qu'un rôle consultatif, son autorité morale peut ne pas être négligeable : on aboutira peut-être un jour, si l'on nous permet un néologisme, à une « détechnocratisation » de la politique de la rue de Grenelle. Aussi l'esprit dans lequel cette disposition sera appliquée compte-t-il plus que la forme.

D'un même point de vue — et bien que le dernier alinéa de l'article 20 laisse à un règlement le soin de le préciser — il semble que l'approbation du budget par l'autorité de tutelle cesse d'être de droit commun. Une autre tutelle enfin sera relâchée puisque, ainsi que nous l'avons déjà signalé, le Ministère des Finances qui nommait seul le comptable n'aura plus comme rôle que de présenter, avec son collègue de l'Education nationale, une liste de candidats dans laquelle choisira le Conseil de l'établissement.

3° *Le domaine d'intervention des autorités universitaires est élargi* dans deux domaines :

- Sur les crédits de subvention affectés globalement par le Ministre à l'établissement, celui-ci pourra rémunérer des personnels autres que les fonctionnaires de l'Etat, ce qui permettra de faire appel, plus qu'aujourd'hui, à des personnalités extérieures à l'Université et de recruter du personnel de service.
- Une partie des dotations d'équipement fera, le cas échéant, l'objet d'une délégation globale aux établissements, ce qui donnera aux utilisateurs, les scientifiques notamment, plus de liberté dans le choix de leurs matériels et l'organisation de leurs services.

Une dose de « participation », un peu plus de souplesse dans la gestion tels sont les éléments nouveaux qu'apporte l'article 20.

En matière financière, la réussite de la réforme de l'Université est conditionnée plus par la masse des crédits qui lui seront affectés et l'origine des ressources que par les aménagements apportés aux cadres juridiques.

1° *La masse des crédits.* — Pour assurer le démarrage de la réforme on sait que des immeubles primitivement construits à usage de lycées ou de grandes écoles serviront de cadre aux nouvelles unités de l'enseignement supérieur créées dans la région parisienne ; il fallait parer au plus pressé. Pour 1969, le budget d'équipement du supérieur est assez largement doté : 1.235 millions de francs contre 1.040 en 1968.

De plus, une provision de 30 millions de francs y est inscrite pour faire face aux dépenses résultant des réformes organiques.

Il faudra surtout étoffer l'encadrement professoral, technique et administratif. Plus qu'une question d'hommes, il s'agit d'un problème de création d'emplois budgétaires qui n'est pas insoluble : ne voit-on pas paraître périodiquement au *Journal officiel* de longues listes de tableaux d'avancement au grade de maître assistant, de maître de conférences, de chefs de travaux pratiques, de professeurs, tableaux qui comportent les mêmes noms durant plusieurs années tant l'avancement est long à l'intérieur de grilles quasiment figées ? Il est heureux à ce titre que pour la rentrée prochaine 1.400 emplois aient été prévus dans le collectif de juillet et 1.850 emplois dans la loi de finances, soit 3.250 postes qui s'ajouteront aux 2.839 de la loi de finances pour 1968.

La promotion de l'Université prise au sens large — primaire et secondaire compris — coûtera cher et ne peut se faire dans l'anarchie d'où il résulte qu'un plan pluriannuel de financement doit être établi dans un délai relativement court, une loi de programme que votre Commission des Finances est prête à examiner avec bienveillance.

2° *L'origine des ressources.* — A lire les rapports de nos collègues de l'Assemblée Nationale ou les innombrables articles consacrés par la presse à la question, il semble que l'on attende beaucoup, pour le financement des unités d'enseignement supérieur, de l'apport des collectivités locales et des régions.

Nous voudrions mettre nos collègues en garde à ce sujet.

S'agissant des collectivités traditionnelles, communes et départements, il ne semble pas qu'il leur soit possible ni raisonnable d'apporter un concours plus important. Le Supérieur est une affaire nationale et non locale et il en est d'ailleurs de même de tous les niveaux de l'enseignement. De plus, leurs ressources ne sont pas inextensibles et leurs opérations normales ont trop souffert des pressions qui se sont exercées pour amener les grandes villes à participer à l'édification de facultés nouvelles, ne serait-ce qu'en fournissant des terrains viabilisés.

S'agissant d'un financement régional, deux problèmes se posent :

- celui de l'existence de ressources propres à la région et qui ne seront pas prélevées sur celles des collectivités traditionnelles ;
- celui de l'existence de régions riches et de régions pauvres qui aboutirait à des disparités choquantes tant sur le plan de la justice que sur celui de l'économie puisque ce sont justement les zones déshéritées qui ont le plus besoin de fournir à leurs jeunes ce complément de culture qui leur permettra soit d'émigrer dans des conditions acceptables, soit de revitaliser leurs petites patries.

En revanche, votre Commission des Finances estime que le financement par fondations doit être encouragé comme il l'est dans les pays anglo-saxons où il assure la prospérité et l'indépendance des universités. Le problème est complexe et dépasse le cadre du présent projet. Sur le plan juridique et contrairement à ce qui existe souvent à l'étranger, la fondation n'est pas une catégorie de notre droit ; elle doit emprunter le substratum de l'association. Sur le plan fiscal, les incitations sont insuffisantes pour généraliser et amplifier la création de telles institutions puisque les contributions volontaires à des œuvres de caractère culturel ne sont exonérées qu'à raison de 2 % du revenu des personnes physiques et de 1 % du chiffre d'affaires des sociétés (2% pour les organismes de recherche). Nous souhaiterions que le Ministre obtienne de son collègue des Finances un élargissement de ces taux.

Votre Commission des Finances ne vous proposera que l'adoption d'un seul amendement, de pure forme d'ailleurs, puisqu'il a pour objet de substituer, dans le premier alinéa de l'article 20, le terme « provenant » au terme « résultant ».

N'ayant aucune objection à formuler contre l'économie générale du texte, elle demandera au Ministre de donner au Sénat l'assurance que les règlements d'application n'introduiront pas de contraintes excessives afin que les conseils d'établissement puissent décider souverainement de l'utilisation des crédits qui leur seront accordés.

AMENDEMENT PRESENTE PAR LA COMMISSION

Art. 20.

Amendement : Rédiger la deuxième phrase du premier alinéa de cet article ainsi qu'il suit :

Ils disposent en outre d'autres ressources *provenant* notamment... (*le reste sans changement*).