

N° 69

SENAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1984-1985

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1984

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 1985, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Par M. Maurice BLIN,

Sénateur.

Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 13

**ÉDUCATION NATIONALE
II. — Enseignement universitaire**

Rapporteur spécial : M. Jacques DESCOURS DESACRES.

(1) Cette commission est composée de : MM. Edouard Bonnefous, président ; Geoffroy de Montalembert, Jacques Descours Desacres, Tony Larue, Jean Cluzel, vice-présidents ; Modeste Legouez, Yves Durand, Louis Perrein, Camille Vallin, secrétaires ; Maurice Blin, rapporteur général ; MM. René Ballayer, Stéphane Bonduel, Jean Chamant, Pierre Croze, Gérard Delfau, Michel Dreyfus-Schmidt, Henri Duffaut, Marcel Fortier, André Fosset, Jean François-Poncet, Jean Francou, Pierre Gamboa, Henri Goetschy, Robert Guillaume, Fernand Lefort, Georges Lombard, Michel Manet, Jean-Pierre Masseret, Michel Maurice-Bokanowski, Josy Moinet, René Monory, Jacques Mossicq, Bernard Pellarin, Jean-François Pintat, Christian Poncelet, Mlle Irma Rapuzzi, MM. Joseph Raybaud, Maurice Schumann, Henri Torre, André-Georges Voisin.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (7^e législ.) : 2347 et annexes, 2365 (annexe n° 18) 2366 (tome VI) et In-8° 063.
Sénat : 68 (1984-1985)

Loi de Finances - Bibliothèques - Enseignement supérieur - Étudiants - Recherche - Universités.

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION ...	5
<i>EXAMEN EN COMMISSION</i>	7
INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS	9
<i>A) Les dépenses ordinaires</i>	9
<i>B) Les dépenses en capital</i>	11
1. Les crédits prévus pour 1985	11
2. Les annulations de crédits en 1983 et 1984	12
<i>C) Répartition de l'ensemble des crédits pour 1985 par nature de charges</i>	13
CHAPITRE PREMIER : LES PERSONNELS	15
<i>A) Présentation des crédits</i>	15
<i>B) Les mesures nouvelles</i>	16
1. Les créations d'emplois	16
2. Les mesures catégorielles	16
<i>C) Observations</i>	18
1. L'évolution préoccupante de la démographie du corps enseignant	18

2. Une inquiétude récurrente : l'augmentation des dépenses de personnel	19
3. L'inopportunité de la modification des statuts des personnels	19
CHAPITRE 2 : LES INVESTISSEMENTS	21
<i>A) Présentation des crédits</i>	<i>21</i>
<i>B) Observations</i>	<i>22</i>
1. La dégradation des crédits d'équipement	22
2. Les déséquilibres dans la gestion des autorisations de programme	23
CHAPITRE 3 : LES UNIVERSITES	25
<i>A) Les subventions de fonctionnement aux universités</i>	<i>25</i>
<i>B) Les droits d'inscription</i>	<i>26</i>
<i>C) Rappel de la répartition des ressources des Universités</i>	<i>27</i>
CHAPITRE 4 : LES BIBLIOTHEQUES	29
<i>A) Présentation des crédits</i>	<i>29</i>
<i>B) Les bibliothèques des grands établissements littéraires et scientifiques</i>	<i>30</i>
<i>C) Observations</i>	<i>31</i>
CHAPITRE 5 : L'ACTION SOCIALE	33
I. PRESENTATION DES CREDITS	33
II. OBSERVATIONS	34
<i>A) Les bourses d'études</i>	<i>34</i>
<i>B) L'équilibre financier du fonctionnement des cités universitaires ..</i>	<i>34</i>

CHAPITRE 6 : LA RECHERCHE	37
<i>A) Présentation des crédits</i>	37
<i>B) Les mesures favorisant un meilleur encadrement de la recherche universitaire</i>	38
1. L'effort d'ouverture des universités	39
2. Le raffermissement des liens avec le Conseil national de la Recherche scientifique	41
3. La transparence de l'utilisation des crédits	41
CHAPITRE 7 : LES GRANDS ETABLISSEMENTS	43
<i>A) Présentation des crédits</i>	43
<i>B) Observations</i>	44
AMENDEMENTS	46
Amendements adoptés par l'Assemblée Nationale en deuxième délibération	49

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

1°) Le projet de budget des Universités proposé traduit certaines orientations opportunes :

- La suppression de 105 emplois administratifs permet un redéploiement des effectifs au sein du ministère ainsi que des transferts d'emplois vers des grands établissements en situation difficile.
- Des économies budgétaires appréciables sont réalisées sur les crédits de déplacement ou les crédits de cours complémentaires.
- L'action sociale fait l'objet d'un effort tout à fait significatif, les crédits d'action sociale progressant beaucoup plus vite que l'ensemble du budget (+ 10,2 % contre 6,4 %) afin de permettre la mise à niveau des bourses.
- La recherche universitaire est encouragée par la progression de 7,2 % du soutien des programmes et quelques mesures réglementaires qui favorisent un meilleur encadrement de la recherche dans les universités.

2°) Cependant, de graves difficultés subsistent.

- Comparée à la progression des charges de personnel dont une part paraît anormale en période de rigueur, l'évolution des dotations de certains chapitres est loin de correspondre à l'ampleur des besoins.
- la diminution des crédits d'investissement pose une nouvelle fois le grave problème de la dégradation du patrimoine immobilier des universités et des grands établissements.
- les difficultés des bibliothèques universitaires vont s'aggraver.
- l'écart s'accroît entre le montant des crédits de paiement et des autorisations de programme, retardant, ou même rendant illusoire, la réalisation de travaux de construction ou de maintenance des bâtiments.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 30 octobre 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, président, la commission a procédé à l'examen des crédits de la section universitaire du projet de budget de l'Education nationale pour 1985 sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial.

M. Jacques Descours Desacres a tout d'abord rappelé l'évolution des grandes masses d'un budget qui progresse de 6,4 %, les dépenses ordinaires augmentant de 7,3 % contre 1,27 % pour les crédits de paiement.

Le rapporteur spécial a cependant souligné que ces évolutions étaient calculées de loi de finances initiale à loi de finances initiale et ne prenaient pas en compte les importantes annulations de crédits intervenues en 1984 (14,6 % au total des autorisations de programme ouvertes en 1984).

Après avoir présenté plusieurs observations (cf. page 6), M. Jacques Descours Desacres a proposé à la commission d'adopter deux amendements de réduction des crédits du Titre III, l'un supprimant la mesure nouvelle portant transformation de 850 emplois d'assistants en maîtres de conférences de deuxième classe, l'autre supprimant l'inscription d'une provision pour la transformation de 500 emplois de maîtres de conférences en professeurs de deuxième classe.

M. Pierre Gamboa a déclaré qu'il voterait contre les amendements proposés par le rapporteur et que les mesures prises en matière d'emplois dans les universités correspondaient à la progression attendue des effectifs.

M. Edouard Bonnefous, président, a regretté la dégradation des bâtiments universitaires qui contredit les engagements pris par le Gouvernement en ce domaine.

La commission a décidé à la majorité de proposer au Sénat l'adoption des amendements proposés par le rapporteur ainsi que les crédits du Titre III ainsi amendés et du Titre IV.

La commission a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Titre V et de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits du Titre VI du projet de budget des universités pour 1985.

INTRODUCTION : PRESENTATION GENERALE DES CREDITS

Les crédits inscrits au projet de budget pour 1985 du ministère de l'Education nationale, au titre des enseignements universitaires, s'élèvent à 20.137,6 millions de francs, ce qui laisse apparaître une progression de 6,4 % au regard de la loi de finances initiale pour 1984 (contre 7,5 % l'an dernier).

Les dotations de l'enseignement universitaire représentent 11,53 % du budget de l'Education nationale et 2 % du budget de l'Etat.

Les dépenses ordinaires atteignent 18.734,6 millions de francs, en augmentation de 7,3 % (contre 8,4 % en 1984).

95.069 emplois sont prévus au budget de 1985, correspondant à un accroissement de 0,7 % des effectifs (contre 1,27 % en 1984).

Les dépenses en capital s'élèvent à 1.403 millions de francs en crédits de paiement et à 1.703,6 millions de francs en autorisations de programme contre 1.421 et 1.641,8 millions de francs en 1984, soit une diminution et un accroissement respectifs de 1,27 % et de 3,76 %.

Ces évolutions sont cependant calculées de loi de finances initiale à loi de finances initiale et ne prennent pas en compte les importantes annulations de crédits du 29 mars 1984 (239,7 millions de francs en autorisations de programme et 158,5 millions de francs en crédits de paiement, soit 14,6 % du total des autorisations de programme et 11,42 % du total des crédits de paiement ouverts en 1984, cf. page).

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Par actions, les dépenses ordinaires pour 1985 s'établissent comme suit :

ACTIONS	1983 (en MF)	1984 (en MF)	Variation 1984/1983 en %	1985 (en MF)	Variation 1985/1984 en %
Enseignements supérieurs et Bibliothèques	15.828,5	17.096,1	+ 8	18.353,9	+ 0,73
Recherche	164,8	189,6	+ 15	199,9	+ 5,4
Enveloppe de la Formation	158,2	172,7	+ 9,2	180,8	+ 4,7

Par titres, les crédits se répartissent ainsi :

(en millions de francs)

DÉPENSES ORDINAIRES	1983 Crédits votés	1984 Crédits votés	1985			TOTAL
			Mesures acquises	Services votés	Mesures nouvelles	
TITRE III	14 207,4	15 280,2	307,9	15 588,1	475	16 063,1
TITRE IV	1 944,2	2 224,2	141,8	2 366,1	305,5	2 671,6
<u>TOTAL</u>	16 151,6	17 504,4	449,7	17 954,2	780,5	18 734,7

Les mesures nouvelles qui représentent 4,17 % de l'ensemble du budget concernent les chapitres de personnels :

- 800 emplois sont ainsi inscrits à la section universitaire du projet de budget pour 1985 qui se répartissent comme suit :

- 760 créations nettes d'emplois sont prévues au titre du développement du potentiel existant, qui se répartissent en 640 enseignants (aucune création d'emploi d'assistant n'est prévue pour 1985) et 120 non enseignants (110 chercheurs et 10 emplois de bibliothécaire).

A ces créations, s'ajoutent 100 emplois gagés de formation continue.

- 40 emplois sont créés pour l'intégration de vacataires enseignants.

- Plusieurs dispositions importantes concernent la situation des personnels liées à la mise en place de nouveaux statuts comme, en particulier, la transformation de 850 emplois d'assistants en emplois de maîtres de conférences de seconde classe.

- Enfin, un crédit de 4,6 millions de francs est réservé pour des heures supplémentaires destinés à rémunérer la participation de praticiens aux enseignements de 3ème cycle de médecine.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

1) Les crédits prévus pour 1985

Les dépenses en capital envisagées pour 1985 se décomposent ainsi :

(en millions de francs)

ACTIONS	1983 (1)		1984 (1)		Variation 1984/1983 des CP en %	1985		Variation des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et Bibliothèques	585	575,5	658,3	531	- 7,7	618,4	487,2	- 8,25
Recherche	883	868,4	983,5	890	+ 2,5	1085,2	915,8	+ 2,9
<u>TOTAL</u>	1 468	1443,9	1641,8	1421	- 1,6	1703,6	1402	- 1,27

(1) Sans tenir compte des annulations de crédits intervenues entre 1983 et 1984.

La diminution des dépenses en capital destinées aux enseignements supérieurs (- 8,25 % en crédits de paiement) fait suite à la diminution de 7,7 % déjà constatée l'an dernier.

La faible progression des crédits de recherche (+ 2,9 % en crédits de paiement) masque deux évolutions divergentes :

- les dépenses de soutien aux programmes progressent de 7,2 % ;
- alors que les crédits consacrés aux opérations d'investissement diminuent de 11,3 %, l'essentiel de ces dotations étant par ailleurs consacré à l'achat de matériel informatique.

2) Les annulations de crédits de 1983 et 1984

L'ensemble des pourcentages et les évolutions de crédits décrits ci-dessus se fondent sur les lois de finances initiales et ne tiennent pas compte des mesures d'annulations de crédits.

Elles n'ont, en conséquence, qu'une valeur très relative.

● Les annulations intervenues en 1983 (arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget du 5 mai 1983)

	A.P. (en MF)	C.P. (en MF)
Enseignements supérieurs et bibliothèques	125,25	103,708
Recherche	95	92
TOTAL	220,25	195,708

● Les annulations intervenues en 1984 (arrêté du ministre de l'Economie, des Finances et du Budget du 29 mars 1984)

	A.P. (en MF)	C.P. (en MF)
Enseignements supérieurs et bibliothèques	164,55	116,101
Recherche	75,01	42,413
TOTAL	239,56	158,514

**C. REPARTITION DE L'ENSEMBLE DES CREDITS POUR 1985
PAR NATURE DE CHARGES**

	« ENVELOPPE EDUCATION »		« ENVELOPPE RECHERCHE »		TOTAL	
	millions de francs	%	millions de francs	%	millions de francs	%
. Personnel (1)	14 360,7	75,5	175,2	15,7	14 535,9	72,2
. Fonctionnement Matériel	1 502,5	7,9	24,7	2,2	1 527,2	7,6
. Interventions	2 671,5	14,04			2 671,5	13,3
. Soutien des Programmes			732,6	65,7	732,6	3,6
. Autres Investissements (2)	487,2	2,56	183,2	16,4	670,4	3,3
TOTAL	19 021,9	100,0	1 115,7	100,0	20 137,6	100,0

(1) sur chapitres de personnel et chapitres de subvention

(2) crédits de paiement

A ces dotations relatives aux enseignements supérieurs, s'ajoutent certains moyens figurant à la section scolaire, en particulier les charges des pensions civiles, évaluées à 1 965 millions de francs pour les personnels d'enseignement supérieur et les rémunérations des personnels d'éducation physique et sportive affectés dans les universités.

Le nombre des emplois budgétaires sur chapitres de personnel est de 95 069 et celui des emplois sur chapitres de subvention de 3 183, soit au total 98 252 emplois (non compris les emplois d'éducation physique et sportive qui demeurent inscrits à la section scolaire.

CHAPITRE PREMIER : LES PERSONNELS

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les dotations consacrées aux dépenses de personnel dans le projet de budget pour 1985 se décomposent de la manière suivante :

Secteurs	Années	Crédits inscrits aux chapitres de personnels	Crédits inscrits aux chapitres de subventions	Total	Variation 1985/1984	Rappel variation 1984/1983
- Enseignements supérieurs	1984	12.255.153.592	640.968.318	12.896.121.910	+ 5,83 %	+ 8,00 %
	1985	12.930.180.398	717.834.154	13.648.014.552		
- Recherche	1984	115.523.563	48.894.394	164.417.957	+ 6,58 %	+ 16,49 %
	1985	124.044.780	51.191.025	175.235.805		
- Action sociale en faveur des étudiants	1984	32.509.715	302.409.944	334.919.659	+ 4,65 %	+ 7,10 %
	1985	34.157.920	316.336.999	350.494.919		
- Bibliothèques et information scientifique et technique	1984	347.035.351	-	347.035.351	+ 4,37 %	+ 6,24 %
	1985	362.206.428	-	362.206.428		
TOTAL	1984	12.750.222.221	992.272.656	13.742.494.877	+ 5,77 %	+ 8,03 %
	1985	13.450.589.526	1.085.362.178	14.535.951.704		

Ces dépenses représentent 77,6 % des dépenses ordinaires et 72,18 % de l'ensemble du budget des enseignements universitaires, pourcentages très légèrement inférieurs à ceux enregistrés l'an dernier.

Par secteur d'action, ce sont les dépenses de personnel pour la recherche qui augmentent le plus vite (+ 6,58 %) et les dépenses de personnel des bibliothèques et pour l'information scientifique et technique qui progressent le moins (+ 4,37 %).

B. LES MESURES NOUVELLES

1) Les créations d'emplois

Pour assurer en 1985 les priorités du ministère que constituent « le développement des enseignements technologiques et la réforme des études universitaires, notamment du premier cycle », on dénombre, sur chapitres budgétaires, une création brute de 800 emplois.

a) 760 créations nettes d'emplois sont tout d'abord prévues au titre du développement du potentiel existant.

Elles se répartissent en 640 enseignants (aucune création d'emploi d'assistant n'est prévue en 1985) et 120 non enseignants (110 emplois type ingénieur et technicien des corps de la recherche et 10 emplois des corps spécifiques des bibliothèques).

A ces emplois s'ajoutent 100 emplois gagés de formation continue.

b) La création de 40 emplois destinés à l'intégration de vacataires enseignants rémunérés sur ressources diverses des établissements, figure également au projet de budget pour 1985.

c) Pour assurer l'accueil dans l'enseignement supérieur des personnels en coopération remis à la disposition de la France, le projet de budget dégage 150 emplois.

Les coopérants qui ne pourront être intégrés dans les cadres de l'enseignement supérieur seront titularisés comme adjoints d'enseignement et mis à la disposition des établissements d'enseignement supérieur.

d) Enfin, le projet de budget supprime 105 emplois administratifs.

2) Les mesures catégorielles

a) Transformations d'emploi :

- de 850 assistants en maîtres de conférences de deuxième classe (coût : 2.593.410 francs) ;

- de 150 chefs de travaux des disciplines médicales en maîtres de conférences de première classe (coût : 1.439.424 francs) ;

- de 190 emplois d'assistants des disciplines médicales en 140 emplois de maîtres de conférences de deuxième classe (coût : 351.927 francs) ;

- de 121 emplois d'assistants des disciplines médicales en 100 emplois praticiens hospitaliers et universitaires (coût : 2.874 francs) ;

- de 15 emplois d'infirmières en infirmières chef (coût : 287.854 francs).

Ces mesures sont complétées par :

- l'inscription (gagée) d'une seconde provision de 15 millions de francs pour l'application aux personnels du ministère de l'Éducation nationale du nouveau statut des personnels de la recherche.

- la poursuite de l'alignement des corps spécifiques des grands établissements (de niveau professeur) sur l'échelonnement indiciaire des corps correspondants (coût : 410 315 francs).

b) Provision pour transformation d'emplois :

- de 500 emplois de maîtres de conférences en emplois de professeurs de deuxième classe (inscription d'une provision de 5.581.440 francs) ;

- pour la mise en œuvre de la réforme du statut des praticiens de centres hospitaliers et universitaires (coût : 10.907.423 francs).

Le coût total de ces transformations d'emplois s'élève à 36,6 millions de francs.

c) Intégration de vacataires :

- 40 créations d'emplois en vue de la titularisation de vacataires enseignants (1.149.329 francs) ;

- 9 créations pour la titularisation de personnels D.R.E.T. (Recherche) (1.513.149 francs).

d) Revalorisation d'indemnités diverses non indexées (592.147 francs).

Le coût final des mesures catégorielles, en mesures nouvelles, atteint ainsi 39,8 millions de francs.

C. OBSERVATIONS

1) L'évolution préoccupante de la démographie enseignante

Comme le note le ministère dans une de ses réponses, il est de fait que les corps enseignants des enseignements supérieurs comportent actuellement des déséquilibres démographiques importants.

En effet, la pyramide des âges des enseignants du supérieur se présente comme suit au 1er janvier 1984 :

	Professeurs	Maîtres-assistants	Assistants
- 30 ans	2	83	1.525
30-39 ans	1.063	4.770	7.066
40-49 ans	4.424	8.964	2.985
50-59 ans	4.156	2.902	473
60-69 ans	1.811	556	107
70 ans et plus	15	-	-

La pyramide des âges fait ainsi ressortir, chez les maîtres-assistants et bien plus encore chez les professeurs d'universités, la proportion fort limitée des personnels se situant dans les tranches d'âge jeune ou relativement jeune. C'est ainsi que le pourcentage de maîtres-assistants ayant moins de 40 ans n'est que de 28,08 %. Celui des professeurs d'universités ayant moins de 40 ans n'est que de 9,03 %.

A l'opposé, l'effectif des enseignants se situant dans les tranches d'âges terminales est très restreint.

Cette situation tient au fait que des recrutements très importants sont intervenus, au cours des années 1960 à 1975, sur la base des créations d'emplois opérées à cette époque en réponse au développement rapide de la démographie universitaire.

Malgré le vote de la loi sur l'abaissement à 65 ans de l'âge de la retraite des professeurs, qui atténuera les excès de cette évolution (c'est bien l'un des seuls aspects « positifs » qu'il faille lui reconnaître), à un terme de dix ans, le vieillissement du corps enseignant sera plus important.

Cette évolution suscite deux préoccupations de nature financière :

- les glissements pour vieillesse et technicité seront très importants et représenteront environ 1 % de la masse salariale par an ;

- des départs successifs auront lieu à partir de 1996. Le renouvellement du corps doit ainsi être envisagé dès 1990 afin de compenser, sans à-coups, les départs des années ultérieures. Votre Commission des Finances suit d'ores et déjà cette question avec la plus grande attention.

2) Une inquiétude récurrente : l'augmentation des crédits des personnels

Le budget pour 1985 comporte, en solde net, la création de 675 emplois, ce qui porte à 2.035 le nombre de postes créés en trois ans.

Comme il a déjà été indiqué, ces recrutements se combineront à partir de la fin des années 1980, avec les anticipations très importantes de créations d'emplois afin de compenser les départs massifs à la retraite et avec les « glissements pour vieillesse et technicité » prévisibles d'ici dix ans.

Les crédits de personnel qui représentent déjà 72,2 % de l'ensemble du budget pour 1985 progressent ainsi de manière irréversible, aggravant de manière définitive la rigidité financière de ce service public.

3) L'inopportunité de la modification des statuts des personnels enseignants

La modification des statuts des personnels enseignants entraîne une charge nouvelle de 36,6 millions de francs.

Votre commission constate une nouvelle fois que chaque réforme des statuts des enseignants se traduit par une amélioration systématique de leur situation.

Rappelons qu'en période de rigueur budgétaire, l'ensemble des salariés de la Fonction publique est soumis à des contraintes strictes de limitation des rémunérations.

● Aussi votre commission vous propose-t-elle d'adopter un amendement de suppression d'un crédit de 2,6 millions de francs pour la transformation de 850 emplois d'assistants en 850 emplois de maîtres de conférences de deuxième classe. En effet, l'ouverture d'une brèche dans le dispositif de rigueur applicable aux fonctionnaires apparaît particulièrement inopportune.

● Votre Commission des Finances vous propose également d'adopter un amendement de suppression de la mesure nouvelle 02.12.04 portant inscription de 5.581.440 francs en provision pour la transformation de 500 emplois de maîtres de conférences au grade des professeurs de deuxième classe.

Cet amendement est motivé par les mêmes raisons de fond qu'exposées ci-dessus.

En outre, cet amendement a pour but le respect des règles de la transparence budgétaire. En effet, par le procédé de la provision pour transformations d'emplois, le ministère souhaite obtenir un « chèque en blanc » du Parlement et s'autoriser ainsi à créer des emplois en surnombre, non comptabilisés comme emplois budgétaires. Cette procédure aboutit ainsi à contourner le droit exclusif reconnu au Parlement par l'article 2 de la loi organique du 2 janvier 1959 de créer et transformer des emplois.

● Enfin votre commission a adopté, **dans le même souci de transparence budgétaire**, un amendement de suppression de la mesure nouvelles 02-13-06 qui porte inscription d'un crédit de 10.907.423 francs dont la seule explication que nous en donne le « bleu budgétaire » apparaît bien lapidaire : « Provision pour la mise en œuvre de la réforme du statut des praticiens de centre hospitalier et universitaire ».

CHAPITRE II : LES INVESTISSEMENTS

A. PRESENTATION DES CREDITS (rappel)

- Les crédits inscrits dans les lois de finances initiales.

Les dépenses en capital envisagées pour 1985 se décomposent ainsi :

(en millions de francs)

ACTIONS	1983 (1)		1984 (1)		Variation 1984/1983 des CP en %	1985		Variation des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et Bibliothèques	583	575,5	658,3	531	- 7,7	618,4	487,2	- 8,25
Recherche	883	868,4	983,5	890	+ 2,5	1085,2	915,8	+ 2,9
TOTAL	1468	1443,9	1641,8	1421	- 1,6	1703,6	1403	- 1,27

(1) Sans tenir compte des annulations de crédits intervenues en 1983 et 1984.

Par titres, les crédits votés antérieurement et demandés pour 1985 sont les suivants :

(en millions de francs)

	A.P. votées pour 1983	A.P. votées pour 1984	A.P. votées pour 1985	C.P. votés pour 1983	C.P. votés pour 1984	C.P. votés pour 1985
Titre V	442,2	459,5	453,4	420,5	317,1	299,2
Titre VI	1 025,8	1 182,2	1 250,2	1 023,3	1 103,9	1 103,8

● Les crédits disponibles en 1983 et 1984 après annulation de crédits (cf. p. 12)

ACTIONS	1983		1984	
	AP	CP	AP	CP
Enseignements supérieurs et Bibliothèques	459,75	471,8	493,75	414,9
Recherche	788	776,4	908,5	847,6
TOTAL	1 247,75	1 248,2	1402,25	1262,5

B. OBSERVATIONS

L'évolution des dépenses en capital appelle deux types de commentaires :

1) La diminution des crédits d'équipement

La Commission des Finances exprime tout d'abord son inquiétude devant la dégradation des bâtiments universitaires et du patrimoine immobilier des grands établissements.

Les annulations des crédits d'investissement aggravent l'insuffisance des dotations inscrites dans les lois de finances initiales. Le choix d'une amélioration systématique de la situation des personnels au détriment des dépenses d'équipement se révèle ainsi d'autant plus critiquable.

Pour mémoire, votre rapporteur rappelle que les autorisations de programme, dans la loi de finances initiale pour 1981, s'élevaient à 1.909,6 millions de francs (1.946 millions de francs pour les crédits de paiement). Les crédits disponibles en 1984 (cf. tableaux ci-dessus) se limitent à 1.402,25 millions de francs en autorisations de programme (1.262,5 millions de francs en crédits de paiement), sur trois ans les crédits d'équipement en francs constants n'auront pratiquement pas progressé.

2) Les déséquilibres dans la gestion des autorisations de programme

● En outre, le déséquilibre s'accroît entre le montant des autorisations de programme et le niveau des crédits de paiement.

Ainsi, le montant des autorisations de programme accordées en 1984 et antérieurement, et demandées pour 1985, s'élève à 10.483,6 millions de francs alors que le montant des crédits de paiement correspondants se limite à 9.647,2 millions de francs.

L'insuffisance des crédits de paiement par rapport à l'ensemble des autorisations de programme atteint donc 8 % de l'ensemble de celles-ci, contre 6,25 % en 1984 et 4,5 % en 1983.

Les conséquences du retard dans la réalisation des travaux qui résultent de l'insuffisance des crédits de paiement sont doubles :

- l'une directe et évidente se manifeste par l'accélération de la dégradation des bâtiments universitaires déjà évoquée,

- l'autre indirecte se constate à l'occasion des arbitrages budgétaires par l'amputation des crédits de paiement correspondant aux autorisations de programme accordées pendant les années antérieures sous le prétexte de la difficulté du ministère de l'Éducation Nationale à réaliser ses programmes.

La Commission des Finances ne peut évidemment émettre que les plus vives réserves devant ces pratiques financières qui nuisent à la continuité de la politique d'investissement du ministère.

Votre rapporteur souhaiterait enfin illustrer ce propos par un exemple contenu dans le projet de budget pour 1985.

Les autorisations de programme demandées au chapitre 66-71 « Subventions d'équipement à la recherche universitaire » s'élèvent à 1.035.180.000 francs.

La ventilation par nature de ces autorisations de programme est la suivante :

Matériel	166.000.000
Matériel informatique	136.570.000
Soutien des programmes	732.610.000
TOTAL	1.035.180.000

Les crédits de paiement correspondants demandés se montent à 890.770.000 francs. Sachant que le soutien des programmes correspondant à des dépenses de personnel et de fonctionnement qui, en conséquence, devront être payés au cours de l'année 1985, il ne reste en 1985 que 158.610.000 francs de crédits pour le paiement d'un programme en matériel et matériel informatique de 302.570.000 francs.

Il apparaît alors impossible de réaliser l'équipement programmé avant une échéance lointaine, ce qui équivaut certainement à un contournement du vote du Parlement sur les dépenses en capital.

CHAPITRE III : LES UNIVERSITES

A. LES SUBVENTIONS DE FONCTIONNEMENT AUX UNIVERSITES

L'inquiétude relative à la rigidité d'un budget, dont la part des dépenses de personnel s'accroît de manière irréversible, trouve un prolongement direct dans l'évolution des subventions de fonctionnement aux universités.

Il faut en effet rappeler que les charges cumulées de personnel, sur chapitres de personnels et chapitres de subventions, représentent 72,2 % du budget (14.535,9 millions de francs). En conséquence, la marge de manoeuvre sur les autres masses budgétaires, et en particulier celles consacrées au fonctionnement des universités, est très réduite.

Il était donc évident que le choix retenu par ce budget d'un accroissement des dépenses de personnel, par le biais de la revalorisation systématique des carrières des enseignants, se traduirait par une forte compression des subventions de fonctionnement aux universités.

Celles-ci ne progressent que de 3,26 % et, même, diminuent de 0,68 % hors charges de personnel sur chapitres de subventions.

Sur trois ans, les dépenses de fonctionnement auront ainsi diminué de 7,6 % en francs constants.

Les économies les plus substantielles contenues dans le projet de budget pour 1985 portent, l'une sur la diminution des crédits de cours complémentaires (- 15 millions de francs), l'autre sur les crédits d'énergie, mesure jugée possible après les travaux réalisés en matière d'économie d'énergie grâce aux crédits en provenance du Fonds spécial des grands travaux (- 12 millions de francs).

La réduction des crédits de cours complémentaires susciterait quelque satisfaction si l'extension, en année pleine, des mesures nouvelles obtenues à la rentrée 1984 en matière de cours complémentaires n'entraînait pas un coût (76,9 millions de francs).

Rappelons que votre commission avait protesté, à l'occasion de la discussion du projet de budget pour 1984, contre la forte progression des crédits de cours complémentaires qui réduit à nouveau la marge d'action possible sur les subventions de fonctionnement matériel des universités.

Il n'est pas dans la tradition de la Commission des Finances de protester contre la limitation de certaines dotations : cependant, l'orientation qui se dégage de ce budget, « plus de personnel pour moins de fonctionnement », lui paraît très largement contestable.

B. LES DROITS D'INSCRIPTION

Le montant des droits de scolarité dans les établissements d'enseignement supérieur a été fixé à 95 F, dont 15 F pour les bibliothèques universitaires par arrêté du 24 septembre 1971, montant déjà appliqué dans les anciennes facultés depuis 1969 (arrêté du 28 août 1969).

Le montant du droit supplémentaire payé par les étudiants qui postulent simultanément plusieurs diplômes nationaux dans un même établissement était de 65 F par diplôme au-delà du premier.

Ces montants ont été revalorisés pour l'année 1982-1983 par arrêté du 27 août 1982 et ont été respectivement portés à 150 F (dont 24 F minimum pour les bibliothèques) et à 100 F.

Pour l'année 1983-1984, l'arrêté du 29 juin 1983 a relevé également les droits à 200 F et à 133 F, la part destinée aux bibliothèques ne pouvant être inférieure à 32 F.

En ce qui concerne l'année universitaire 1984-1985, un arrêté du 2 août 1984 a porté le montant des droits à 250 F et à 166 F, la part destinée aux bibliothèques ne pouvant être inférieure à 40 F.

Malgré ces trois augmentations successives, il convient de souligner que les montants actuels restent en deçà de ceux qui correspondraient à l'évolution des prix depuis 1969. Le maintien du pouvoir d'achat des droits d'inscription eut conduit à en fixer le niveau à 370 F environ.

Votre rapporteur constate cependant que l'augmentation des droits d'inscription, qui rapporte aux universités 30 millions de francs en 1985, aboutit à débudgétiser une partie de la charge de fonctionnement des universités.

C. RAPPEL DE LA REPARTITION DES RESSOURCES DES UNIVERSITES

L'ensemble des ressources des universités ne provenant pas de l'Etat atteignait, en 1982, 1.893 millions de francs, soit 47,5 % de l'ensemble des ressources des universités (cf. tableau ci-dessous).

Comptes financiers 1982
Relevé des recettes des Universités, Centres universitaires,
Instituts nationaux polytechniques
(en milliers de francs)

	Subvention provenant de l'Etat	Ressources ne provenant pas de l'Etat	Total
Crédits vacances et heures complémentaires d'enseignement	337.260	337.260	
Crédits de fonctionnement matériel et pédagogique	1.104.501	1.104.501	
Autres départements ministériels	80.483	80.483	
Droits universitaires	218.341	218.341	
Collectivités publiques	71.238	71.238	
Taxe d'apprentissage	113.018	113.018	
Autres ressources	176.262	176.262	
Produits accessoires	533.371	533.371	
Produits financiers	48.656	48.656	
Contrats de recherche	370.104	370.104	
Recherche subventionnée par l'Etat	387.656	387.656	
Recherche nucléaire, subvention d'équipement à la recherche	102.751	102.751	
Formation professionnelle continue	56.567	56.567	
Premières formations technologiques et professionnelles	12.051	12.051	
Autres ressources affectées	239.258	239.258	
A. TOTAL des recettes de fonctionnement .	2.012.651	1.838.866	3.851.517
Subvention d'équipement	81.146	81.146	
Autres recettes en capital	54.403	54.403	
B. TOTAL des recettes en capital	81.146	54.403	135.549
TOTAL GENERAL (A + B)	2.093.797	1.893.269	3.987.066

Toutefois, comme le note le ministre dans une de ses réponses au questionnaire de votre rapporteur, « il convient de rappeler que le montant des « produits accessoires », soit 533 millions de francs, correspond, pour une large part, à des rétributions de prestations de services effectuées entre

les divers services et unités d'enseignement et de recherche d'un établissement ; si ces rétributions apparaissent comme des recettes dans les documents comptables, elles ne constituent pas évidemment des ressources effectives pour l'établissement et il n'est pas possible de les séparer des autres produits au niveau national. Il est prévu pour l'avenir une subdivision de la nomenclature comptable qui devrait permettre d'isoler la part des ressources provenant de débiteurs internes de l'établissement.

Par ailleurs, 678 millions de francs correspondent à des « **ressources affectées** » dont les établissements doivent respecter la destination ; il s'agit en particulier des ressources qui proviennent des contrats de recherche et des activités de formation continue et qui rémunèrent des services rendus.

A la limite, lorsque ces ressources ne couvrent pas la totalité du service qu'elles rémunèrent (par exemple, contrat dont la tarification ne tient pas suffisamment compte des prestations générales utilisées : énergie, téléphone...) elles entraînent en fait une charge supplémentaire pour l'établissement, au strict point de vue financier s'entend et abstraction faite de l'intérêt que présentent ces opérations sur le plan du service public. »

Il apparaît que plus des deux tiers des ressources ne provenant pas de l'Etat sont la contrepartie des prestations fournies par les universités et ne constituent pas véritablement des « ressources », c'est-à-dire des moyens supplémentaires non grevés de charges.

La notion de « ressources propres » est donc ambiguë.

- 0 -

Pour conclure sur ce point, votre commission estime que des économies budgétaires sont louables lorsqu'elles ne se traduisent pas par un désengagement de l'Etat et un transfert de charges sur des personnes publiques ou privées.

Tel n'est pas le cas de l'augmentation des droits d'inscription dans les universités évoquée ci-dessus. De même, n'est pas pris en compte dans la présentation du budget l'effort important engagé par les régions en faveur des universités. En effet, et en particulier dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, celles-ci sont amenées à se substituer plus largement à l'Etat dans le domaine du financement des universités, phénomène appelé à s'amplifier dans les années à venir.

CHAPITRE IV : LES BIBLIOTHEQUES

A. PRESENTATION DES CREDITS DES BIBLIOTHEQUES UNIVERSITAIRES

1) Les crédits de fonctionnement des bibliothèques universitaires s'établissent ainsi :

BUDGETS INITIAUX

Nature des dépenses	1983 (en MF)	1984 (en MF)	1985 (prévisions en MF)	Variation 1985/1984 en %
Crédits de personnel	196,7	322,9	327,7	+ 1,5
Crédits de fonctionnement	54,9	60,9	64,0	+ 5,1
Subventions des centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique	10,4	10,4	11,5	+ 10,6
Crédits de renouvellement de matériel	7	10	9,à	-10
Crédits accordés par le Centre national des Lettres	6,2	8,6	non déterminé	
TOTAL	369	404,2	412,2	+ 2

Mise à part les subventions des centres d'acquisition et de diffusion de l'information scientifique et technique qui progressent, l'ensemble des autres dépenses de fonctionnement des bibliothèques universitaires stagne ou régresse.

2) Les dépenses en capital prévues sont les suivantes :

Autorisations de programme réellement affectées (en millions de francs)

	1983	1984	1985 (prévisions)
Ch. 56-10 : Travaux de maintenance : : Constructions	7,7 12,3) 5)) (estimation)	5
Ch. 66-70 : Crédits de premier équipement : et de renouvellement de : matériel	5,6	8,5 (non définitif)	9
TOTAL	25,6	13,5	14

En matière d'investissements, l'insuffisance des autorisations de programme est également manifeste, puisque celles-ci progressent très légèrement sur 1984 (+ 3,7 %) ; elles sont néanmoins très en deçà de leur niveau de 1983.

B. LES BIBLIOTHEQUES DES GRANDS ETABLISSEMENTS LITTERAIRES ET SCIENTIFIQUES

Les bibliothèques des grands établissements sont au nombre de 6 : la bibliothèque de l'Institut, la bibliothèque Mazarine, la bibliothèque Byzantine, la bibliothèque de l'Académie nationale de médecine, la bibliothèque du Muséum national d'Histoire naturelle et la bibliothèque du Musée de l'Homme.

De 1980 à 1984, les subventions de fonctionnement accordées aux bibliothèques de grands établissements ont été les suivantes :

Bibliothèques	1980	1981	1982	1983	1984
Institut Mazarine Byzantine	3654.325	365.325	407.760	407.760	419.993
Académie de médecine	318.504	318.504	388.989	388.989	320.978 (1)
Muséum	48.041	48.041	53.326	53.326	54.926
Musée de l'Homme	103.390	103.390	129.603	119.243	76.459 (1)
	536.650	536.650	595.680	595.680	625.887
	176.441	176.441	195.851	195.851	205.644

(1) Il n'y a pas eu de diminution, mais augmentation de 3 % car, en effet depuis 1984, la Direction des bibliothèques n'attribue à la bibliothèque de l'Académie de médecine et à la bibliothèque Mazarine que des crédits documentaires (34.12, article 46). Les crédits d'énergie, transférés au Service administratif et financier de la Direction générale des enseignements supérieurs et de la recherche, sont attribués par lui aux grands établissements dont dépendent ces bibliothèques, pour prise en charge des dépenses correspondantes.

Selon le ministère, « sur leurs dotations annuelles, ces bibliothèques doivent, comme les bibliothèques universitaires, assurer l'accroissement et la mise en valeur des fonds mais aussi la conservation de leurs collections ».

Compte tenu de la faible progression de ces dotations (+ 5 % soit, en fait, une stagnation en francs constants), il apparaît clair que les bibliothèques des grands établissements ne pourront qu'imparfaitement mener à bien leurs missions.

C. OBSERVATIONS

Après la progression intéressante intervenue en 1984 (+ 8,3 %), votre commission relève la stagnation des crédits de fonctionnement des bibliothèques universitaires pour 1985.

Votre rapporteur ne peut que rappeler les échos alarmants relatifs à la situation des bibliothèques universitaires :

- disparités des collections et des budgets entre les universités :

- déséquilibre entre Paris et la province, dans la mesure où les universités de la capitale n'accueillent que 34,6 % de l'ensemble des étudiants alors que les bibliothèques des universités parisiennes disposent, de 54,4 % de l'ensemble des volumes détenus par les bibliothèques françaises ;

- différences des taux d'encadrement (nombre d'élèves/personnels des bibliothèques) qui peuvent varier de 203 à Compiègne à 1.141 à Toulouse ou de 233 à Paris IX à 3.280 à Paris I ;

- gestion artisanale et difficultés d'organisation.

Pour illustrer les difficultés des bibliothèques universitaires, il faut souligner que selon le rapport au Premier Ministre établi en 1981 par M. Vandevoorde, « la prise en compte de l'inflation entre 1973 et 1981 fait apparaître une baisse de 25 % du ratio des dépenses (budgétaires), en francs constants, par étudiants ».

Ainsi, malgré la revalorisation des droits de bibliothèque payés par les étudiants de 15 à 24 francs, puis à 40 francs pour la rentrée prochaine, malgré les efforts contenus dans les budgets pour 1982 et 1984, la pauvreté des bibliothèques constitue déjà un frein à la politique de recherche universitaire, les chercheurs préférant déjà partir en mission à l'étranger devant les insuffisances de notre documentation universitaire.

Enfin, certaines causes exogènes, comme l'évolution des prix des abonnements payés en dollars, ont aggravé ce phénomène. Selon la Direction des bibliothèques, il apparaît que les crédits du ministère représentaient 23 francs par étudiant en 1970 ; ce chiffre s'établit à 18 francs depuis 1984. En outre, le coût de la documentation a plus que doublé entre 1970 et 1984.

Enfin, la dégradation du budget d'équipement déjà constatée s'oppose à l'informatisation et à l'automatisation de la gestion des universités.

D'ores et déjà, la situation d'ensemble des bibliothèques universitaires suscite la plus vive inquiétude de la Commission des Finances qui suivra avec attention les mesures que sera inévitablement conduit à prendre le ministère dans ce domaine.

CHAPITRE V : L'ACTION SOCIALE

A. PRESENTATION DES CREDITS

L'évolution des dépenses ordinaires de l'action sociale se présente comme suit :

en millions de francs	1983	1984	1985	Variation en %
Médecine préventive universitaire	41,05	43,828	46,521	+ 6,1
Etablissements de cure	0,120	0,127	0,127	-
Sécurité sociale				
. Section universitaire	260,843	290,580	286,040	- 1,6
Oeuvres universitaires	978,012	992,995	1.042,654	+ 5
Bourses et secours d'études				
. Section universitaire	993,990	1.192,718	1.364,170	+ 13,5 %
TOTAL	2.220,014	2.520,208	2.739,512	+ 8,7

Ce tableau appelle les quelques précisions suivantes :

- En 1984, la part de la contribution de l'Etat au régime de sécurité sociale des étudiants, bénéficiant aux élèves inscrits dans les classes préparatoires aux grandes écoles et dans les sections de techniciens supérieurs, était inscrite au chapitre 47-72 (section scolaire). En 1985, elle est transférée à la section universitaire.

- En 1984, les crédits de bourses des classes préparatoires aux grandes écoles et des sections de techniciens supérieurs étaient inscrits dans la section scolaire. En 1985, ils sont rattachés à la section universitaire.

- La comparaison de l'ensemble des crédits de bourses en 1984 et 1985 fait apparaître un pourcentage d'accroissement de 13,5 %.

- En application de la loi de décentralisation n° 83-663 du 22 juillet 1983, le ministère de l'Éducation nationale ne gèrera en 1985 que les crédits de frais de transports destinés aux étudiants handicapés domiciliés dans la région Ile-de-France, dont le montant s'élève à 483.992 francs.

B. OBSERVATIONS

1) Les bourses d'études

Les crédits consacrés aux bourses (chapitre 43-71) auront progressé depuis 1983 de 37,24 %.

Cet effort de mise à niveau des bourses était d'autant plus nécessaire que leur pouvoir d'achat s'est dégradé sur longue période.

Le montant moyen de l'aide par boursier était en effet, en francs constants 1974, de 4.381 francs pour l'année universitaire 1974-1975, contre 3.784 francs en 1980-1981 et 3.385 francs en 1983-1984.

La politique du ministère a donc pour objectif d'améliorer le pouvoir d'achat des bourses qui s'était dégradé depuis 10 ans et de permettre de mieux tenir compte des besoins des familles les plus démunies.

a) Mesures prévues pour l'année universitaire 1984-1985

Les mesures d'assouplissement des conditions d'attribution des bourses d'enseignement supérieur intervenues au cours des années universitaires 1982-1983 et 1983-1984 ont été maintenues.

Par ailleurs, il a été décidé :

- de revaloriser de 13,7 % les plafonds de ressources ouvrant droit aux bourses d'enseignement supérieur sur critères sociaux. Ce pourcentage correspond à l'augmentation moyenne des revenus des ménages en 1982, année de référence pour la détermination de la vocation à ces aides ;

- d'augmenter de 17 % les taux des bourses à compter du 1er octobre 1984 par rapport au montant de l'aide versée pendant l'année universitaire 1983-1984 ;

- de permettre l'attribution de bourses d'enseignement supérieur aux étudiants âgés de moins de 26 ans qui entreprennent ou reprennent des études supérieures après plusieurs années d'activité professionnelle, quelle que soit la durée d'interruption de leur formation.

b) Orientations prévues dans le projet de loi de finances pour 1985

L'effort accompli ces dernières années en faveur des aides directes aux étudiants se poursuivra en 1985 avec une augmentation des crédits de 13,5 %.

L'accroissement prévisible du nombre des boursiers en 1984-1985 peut être estimé à 6.950 dans les établissements d'enseignement supérieur, les classes préparatoires aux grandes écoles et les sections de techniciens supérieurs, ce qui est comparable à celui constaté en 1983- 1984 (+ 8.216).

Un nouvel accroissement des boursiers, lié à l'augmentation des étudiants et à la mise en oeuvre de la réforme du 1er cycle, de l'ordre de 4,2 %, est également prévisible à la rentrée 1985-1986.

Cet effort concerne essentiellement les bourses accordées sous condition de ressources (+ 5.200) qui sont les plus réductrices des inégalités sociales.

Il est également tenu compte des besoins de formation de jeunes chercheurs. Afin de favoriser l'orientation des étudiants vers la première année des études du 3^e cycle universitaire, 1.000 allocations d'études supplémentaires seront mises en place à la rentrée universitaire 1985-1986.

Au total, il devrait y avoir environ 155.000 boursiers relevant du ministère de l'Education nationale en 1985-1986.

Quelque peu en marge de ce propos, votre rapporteur regrette cependant que la revalorisation des crédits de prêts d'honneur soit interrompue en 1985. Le système des prêts d'honneur s'avère en effet un substitut moins coûteux pour les finances publiques que les bourses et fort bien adapté, comme l'indiquent les conclusions du rapport Domenach, aux modes de vie universitaires.

L'équilibre financier du fonctionnement des cités universitaires

L'équilibre financier des cités a pu être assuré en 1984 par une augmentation sensible de la subvention de l'Etat aux cités et par la progression des redevances payées par les étudiants.

Ainsi, la subvention de l'Etat par lit et par mois a été augmentée de 177,80 francs à 191 francs (+ 7,42 %) à la rentrée 1983 et passera à 205,05 francs à la rentrée 1984 (+ 7,35 %). Pour 1985, elle s'élèvera à 212,10 francs (+ 3,4 %).

La subvention de l'Etat affectée au fonctionnement des résidences est passée de 1982 à 1983 de 165.136.740 francs à 196.291.776 francs (+ 12 %) et en 1984 à 210.749.533 francs (+ 7,4 %). Compte tenu de l'extension en année pleine du relèvement 1984 et des créations de lits nouveaux, il est prévu de la porter en 1985 à 223.671.460 francs (+ 6,1 %).

L'augmentation des coûts de l'énergie en particulier et de tous les frais supportés par les centres régionaux des oeuvres universitaires et scolaires (dont les frais de personnel) dans le cadre du fonctionnement des cités a conduit ces derniers à augmenter de façon très sensible les redevances pour assurer l'équilibre financier, sans toutefois dépasser l'évolution des tarifs publics.

Ainsi, le taux moyen des redevances payées par les étudiants passait de 399 en octobre 1982 à 428 francs en octobre 1983 et 450 francs en 1984 (soit + 5 % en moyenne).

Cependant, la dégradation du patrimoine immobilier des cités universitaires est le problème le plus important qui se pose à cette activité des oeuvres universitaires.

En effet, pour les 70 % des cités universitaires ayant au moins 10 ans de service, le patrimoine immobilier s'est très nettement dégradé. Aussi un effort s'est engagé pour la maintenance et la rénovation des cités. C'est ainsi que les crédits de maintenance et d'entretien sont passés de 29.642.000 francs en 1983 à 57.288.644 francs en 1984.

Il faut cependant regretter une nouvelle fois que ces dépenses d'investissement ont été sacrifiées en 1985 puisqu'elles seront limitées à 55.288.644 francs, soit une régression de 3,5 % sur 1984.

CHAPITRE VI : LA RECHERCHE

A. PRESENTATION DES CREDITS

Pour 1984, les crédits du budget civil de recherche gérés par le ministère de l'Education nationale, au titre des enseignements universitaires, se répartissent comme suit :

NATURE DES DÉPENSES	CRÉDITS DE PAIEMENT			Variation 1985/1984 en %
	1983	1984	1985	
Fonctionnement	164,8	189,6	199,9	+ 5,4
Soutien des programmes	633,2	683,4	732,6	+ 7,2
Investissement sans soutien des programmes	235,2	206,5	183,17	- 11,3
<u>TOTAL</u>	<u>1 033,2</u>	<u>1 079,6</u>	<u>1 115,67</u>	<u>+ 3,34</u>

NATURE DES DÉPENSES	AUTORISATIONS DE PROGRAMME			Variation 1985/1984 en %
	1983	1984	1985	
Soutien des programmes	633,2	683,4	732,6	+ 7,2
Investissements sans soutien des programmes	249,8	300	352,6	+17,5
<u>TOTAL</u>	<u>883</u>	<u>983,5</u>	<u>1 085,2</u>	<u>+10,3</u>

Les tableaux précédents appellent quatre observations :

- la progression des crédits de recherche pour 1985 (+ 3,34 % en D.O. + C.P.) sera pour la deuxième année consécutive largement inférieure à l'hypothèse de hausse des prix, traduisant ainsi une diminution en francs constants ;

- le soutien des programmes est épargné par cette rigueur puisqu'il progresse de 7,2 % (+ 7,9 % en 1984) ;

- le décalage déjà constaté entre le montant des autorisations de programme et le niveau des crédits de paiement (cf. page) apparaît particulièrement flagrant en matière d'investissements sans soutien de programmes. En effet, alors que les autorisations de programme dans ce domaine s'élèvent à 352,6 millions de francs, en augmentation de 17,5 %, les crédits de paiement correspondants sont limités à 183,2 millions de francs, en régression de 11,3 %. Aussi, la réalisation des programmes apparaît particulièrement illusoire, ou tout au moins reportée à des échéances très lointaines, et la présentation des crédits revêt un caractère quelque peu fictif.

- enfin, il faut souligner que les dépenses de recherche ont subi d'importantes annulations de crédits d'investissements sans soutien de programmes en 1983 (90 millions de francs, soit 36 % de la dotation initiale) et 1984 (75 millions de francs, soit 25 % de la dotation initiale).

B. LES MESURES FAVORISANT UN MEILLEUR ENCADREMENT DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Il faut rappeler que le milieu universitaire conduit une part importante de ses actions de recherche en liaison avec le monde extérieur, qu'il s'agisse de l'Etat, d'organismes publics ou privés ou même de partenaires étrangers.

Votre commission a noté avec satisfaction qu'un ensemble de mesures ont été mises en place pour encourager mais aussi pour rationaliser l'ouverture de la recherche universitaire.

Cette politique s'oriente essentiellement dans trois directions.

1) L'effort d'ouverture des universités sur leur environnement

a) Les relations avec le ministère de la Recherche et de la Technologie

Le ministère de l'Education nationale a passé un contrat de programme avec le ministère de la Recherche et de la Technologie se montant à 57,37 millions de francs en 1983 et à 22,753 millions de francs en 1984. Ce contrat a pour objet essentiellement de soutenir les actions spécifiques coordonnées par la Direction de la recherche relevant des programmes mobilisateurs nationaux pour un montant de 20,25 millions de francs en 1983 et de 13,6 millions de francs en 1984, des programmes finalisés pour un montant de 20,25 millions de francs en 1983 et 6,306 millions de francs en 1984.

b) La collaboration avec les secteurs d'entreprises

L'orientation prise en 1968 pour associer les universités à leur environnement économique est confirmée par la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984.

Outre les enseignements en alternance et les stages qui peuvent être organisés dans les entreprises publiques ou privées et dans l'administration, l'ouverture de la recherche universitaire sur le monde économique revêt diverses formes :

- Sur le plan institutionnel, tout d'abord, les universités doivent faire appel au sein de leurs conseils à des personnalités extérieures. Cette proportion est de 20 à 30 % pour les conseils d'administration des universités, de 30 à 50 % pour les instituts et les écoles faisant partie des universités.

- Sur le plan pédagogique, les propositions d'habilitations aux diplômes nationaux de deuxième ou troisième cycle doivent être revêtues de l'avis des instances régionales.

En ce qui concerne le premier cycle, la réforme mise en place à la rentrée 1984 se manifeste par l'appel à des professionnels tant en ce qui concerne l'information des étudiants, organisée de manière renforcée au début des nouveaux premiers cycles (premier semestre de la première année), que l'organisation des enseignements eux-mêmes (par exemple, dans les formations de type Institut Universitaire de Technologie, où la participation de personnes extérieures à l'université est prévue dans les programmes pédagogiques eux-mêmes).

De même, les Diplômes d'études universitaires scientifiques et techniques retenus l'ont été en collaboration avec les professionnels et par rapport à leur originalité sur le marché du travail et aux possibilités de stage qu'ils offraient durant la scolarité.

- Les vingt-deux contrats de plan régionaux signés au cours de l'année 1984 ont été l'occasion pour les régions de manifester leur intérêt pour le développement de l'enseignement supérieur.

Cet intérêt s'est manifesté en général par un engagement à participer au financement d'équipement ou de constructions pour les enseignements nouvellement créés, qu'il s'agisse de départements d'Institut Universitaire de Technologie ou du développement des filières technologiques nouvelles, par exemple soutien aux ateliers interuniversitaires de productique.

- La Direction de la recherche mène enfin une politique d'incitation dans ce domaine :

- a) Par un appel d'offre permanent « Recherche universitaire et entreprises » destiné à inciter les laboratoires universitaires à orienter une partie de leur activité de recherche vers les besoins des entreprises et tout particulièrement des petites et moyennes entreprises (50 projets soutenus par an pour un montant de 3,5 millions de francs).

- b) Par un appel d'offre visant à développer une recherche technologique et appliquée au service des entreprises dans les Instituts Universitaires de Technologies, les Ecoles nationales supérieures des arts et métiers et Ecoles nationales d'Imprimeries (montant 3,5 millions de francs, 30 projets soutenus).

- c) En aidant les laboratoires universitaires non associés au Centre Nationale de la Recherche Scientifique à la valorisation de leurs recherches, le ministère finance les dépenses de brevets et la rémunération des prestations demandées à l'Agence nationale de valorisation de la Recherche (2,5 millions de francs en 1984).

L'ensemble de ces actions incitatives représente un montant d'environ 10 millions de francs.

Enfin, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, la Direction de la recherche soutient, par l'intermédiaire des établissements d'enseignement supérieur, partie prenante d'un Groupement d'Intérêt public ou d'un centre régional d'innovation et de transfert technologique, un certain nombre d'opérations de transfert technologique (Institut de matériaux composites à Bordeaux, « Groupe d'Intérêt public. Temps fréquence » à Besançon, Institut biollimousin et pôle céramique à Limoges, Institut de recherches polytechniques à Mulhouse...). Le soutien à ces opérations représente également 10 millions de francs environ.

Votre rapporteur constate qu'il résulte de l'action ainsi engagée une augmentation du nombre de projets de recherche appliquée soutenus dans les Instituts Universitaires de Technologie et du nombre de laboratoires universitaires sollicitant une aide en matière de valorisation.

Cette ouverture sur le monde économique environnant est un des critères importants d'évaluation de la qualité des formations de recherche dans le domaine des sciences pour l'ingénieur, notamment.

Elle recueille, à ce titre, l'entière approbation de votre commission.

2) Le raffermissement des liens avec le Centre national de la recherche scientifique

En 1984, plus de 800 formations ont été associées au Centre national de la recherche scientifique (environ 250 laboratoires, 600 équipes de recherches qui ont reçu, par le canal du Comité national du Centre national de la recherche scientifique environ 435 millions de francs de crédits de mission, vacations, fonctionnement et matériel moyen).

Depuis 1984, un cadre nouveau de convention globale avec le Centre national de la recherche scientifique est proposé aux établissements d'enseignement supérieur. Ce cadre prévoit les modalités de coopération et d'information réciproque dans les laboratoires associés au Centre national de la recherche scientifique partenaires de l'université. Il précise, dans les différents domaines d'activités, les responsabilités et les devoirs respectifs des organismes contractants. Il devrait permettre notamment à chaque établissement d'enseignement supérieur de mieux intégrer le rôle des laboratoires associés ou propres au Centre national de la recherche scientifique dans sa politique de formation et de recherche. Plusieurs universités (Strasbourg I, Besançon, Aix-Marseille III) ont déjà conclu de telles conventions.

3) La transparence de l'utilisation des crédits

La Cour des Comptes avait souhaité une plus grande transparence de l'utilisation des crédits de recherche.

Le contrôle de l'utilisation des fonds publics était en effet rendu complexe et difficile pour la prolifération d'associations de la loi de 1901 autour des universités.

D'autre part, la conduite des activités de recherche devait être d'autant plus maîtrisée que les universités acquéraient une responsabilité accrue en matière de recherche.

Ainsi le ministère a-t-il été conduit à mener une longue action d'identification puis de résorption de ces associations.

En outre, en complément de la législation existante, l'article 21 de la loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 d'orientation et de programmation pour la recherche et le développement technologique a créé les groupements d'intérêt public. Ceux-ci possèdent une structure juridique suffisamment souple pour permettre à des laboratoires de recherche ou à des grandes écoles, de s'associer avec d'autres universités ou d'autres personnes morales à caractère privé, qu'il s'agisse de laboratoires privés ou d'entreprises, afin de réaliser certains projets de recherche. Les premières expériences de ce genre apparaissent positives grâce à la plasticité de la procédure employée et à l'ouverture très large qu'elle suscite sur le monde économique et social.

La loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur prévoit dans son article 45 l'extension des missions des groupements d'intérêt public à l'ensemble des vocations propres aux établissements supérieurs, en particulier à la vocation d'enseignement. En outre, toujours dans le but de supprimer le recours des établissements aux associations de la loi 1901, l'article 20 prévoit la possibilité de commercialiser certaines activités, de prendre des participations et même de créer des filiales. Ces nouvelles dispositions, dont la réglementation est en cours d'élaboration, devraient faciliter des opérations telles que l'édition, la valorisation de la recherche, les transferts technologiques, et rendre utile le recours à des associations de type 1901.

- 0 -

Ouverture de l'université sur son environnement et rationalisation de la réglementation de la recherche universitaire : cette double politique correspond aux vœux émis de longue date par votre commission.

Celle-ci manifeste cependant, dans ce domaine, une réticence et une réserve :

- une réticence tout d'abord, eu égard aux faibles prolongements budgétaires de l'action d'ouverture des universités sur leur environnement (20 millions de francs sur les quelque 1.300 millions de francs alloués à l'ensemble de la recherche universitaire) ;

- une réserve ensuite, compte tenu du désengagement croissant de l'Etat à l'égard de la recherche universitaire tandis que s'amplifie l'effort régional qui vient prendre le relai au risque de créer des inégalités de financement.

CHAPITRE VII : LES GRANDS ETABLISSEMENTS

A. PRESENTATION DES CREDITS

Les crédits en faveur des grands établissements s'adressent :

- à l'Institut de France et l'Académie de médecine,
- au Collège de France,
- au Muséum national d'Histoire naturelle,
- à l'Ecole Pratique des Hautes Etudes,
- à la Maison des Sciences de l'Homme,
- aux grandes écoles à l'étranger (Athènes, Le Caire, Extrême-Orient, Madrid et Rome),
- au Palais de la découverte,
- aux bibliothèques rattachées à ces établissements.

1) Moyens budgétaires

En milliers de francs	Budget voté 1983	Budget voté 1984	Projet de budget 1985	Différence 1985/ 1984
Personnel (1)	287.805	308.898	326.039	+ 17.141
Fonctionnement	8.024	8.167	8.825	+ 658
Subventions	125	133	133	-
Totaux dépenses ordinaires (D.O.)	295.954	317.198	334.997	+ 17.799
Investissements (C.P. Titre V) ..	19.500	15.000	5.600	-9.400
Subventions d'équipement (C.P. Titre VI)	-	5.000	4.000	- 1.000
Totaux dépenses en capital (C.P.)	19.500	20.000	9.600	- 10.400
Totaux du coût du programme pour le budget (D.O. P C.P.)	315.454	337.198	344.597	+ 7.399
Autorisations de programme ...	20.000	28.000	12.000	- 16.000

(1) Dont enseignants-chercheurs : 76.545 en 1985.

2) Personnels

	1981 constaté	1982 constaté	1983 constaté	1984 constaté	1985 prévi- sionnel	Diffé- rence 1985/1- 984
Personnels enseignants-chercheurs :						
Emplois budgétaires.....	528	528	528	544	544	-
Emplois non budgétaires.....	97	99	99	99	99	-
dont : Membres et pensionnaires des grands établissements français à l'étranger	61	61	61	61	61	-
Autres personnels :						
Emplois budgétaires.....	1.107	1.105	1.104	1.101	-	-
Emplois non budgétaires.....	369	371	372	372	372	-
dont : Ingénieurs et techniciens.....	361	361	-			
Totaux personnels	2.101	2.103	2.103	2.116	2.116	-
dont : Emplois budgétaires	1.635	1.633	1.635	1.645	1.645	-

B. OBSERVATIONS

1) Les moyens budgétaires

● Votre commission regrette une nouvelle fois que les moyens budgétaires alloués aux établissements soient calculés de manière purement mécanique par reconduction et actualisation des dotations de l'année précédente.

Aucune création d'emploi n'est prévue en 1985, le nombre des personnels des grands établissements restent fixé à 2 116. Comment votre rapporteur pourrait-il ne pas souligner que les grands établissements n'ont pratiquement pas bénéficié des mesures importantes de créations d'emplois depuis 1981 ?

La régression des crédits d'équipement de 28 millions de francs à 12 millions de francs en autorisations de programme préoccupe votre commission qui depuis de nombreuses années, sous l'impulsion de son président Edouard Bonnefous insiste sur la restauration et l'entretien nécessaires d'un patrimoine mobilier dont le prestige est incontestable.

Votre rapporteur ne peut que rappeler une réponse du ministère « décidant de lancer un tel plan pour enrayer la **dégradation du patrimoine bâti abritant ces musées** (Muséum national d'Histoire naturelle, Musée de l'Homme, Palais de la Découverte) et celle des collections et préparer l'avenir en réorganisant et modernisant ces établissements. A cet effet, dès 1984, un crédit de 0,760 millions de francs sera mis en place pour mener les premières études générales au terme desquelles sera établi un dossier de mise en compétition de programmeurs pour établir le programme d'aménagement de chacun des Musées ».

Le niveau des dépenses en capital pour 1985 n'est certainement pas propre à apaiser, sur ce point, les inquiétudes de votre commission.

Il faut enfin ajouter qu'un certain nombre de décrets relatifs aux statuts de ces établissements sont aujourd'hui à l'étude. Même si la loi sur l'enseignement supérieur du 26 janvier 1984 a tenu à préserver l'originalité des grands établissements dans notre système universitaire, l'élaboration de leurs statuts revêt la plus grande importance pour votre commission.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985

AMENDEMENT

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

—

ARTICLE 36

Education nationale

ETAT B

Titre III.....	474.997.841 F
Réduire ce crédit de.....	2.593.410 F

OBJET

La mesure nouvelle 02-12-03 porte inscription de 2,6 millions de francs de crédits destinés à assurer la transformation de 850 emplois d'assistants en 850 emplois de maîtres de conférences de deuxième classe.

Cet amendement vous propose de supprimer ce crédit.

En effet, en période de limitation drastique des dépenses publiques, l'application de la règle habituelle, qui consiste à améliorer la situation des personnels à l'occasion de chaque modification de leur statut ne s'impose pas.

En outre, alors que les rémunérations des salariés de la fonction publique sont soumises à des contraintes strictes de limitation, l'ouverture d'une brèche dans ce dispositif de rigueur apparaîtrait particulièrement inopportune.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985

AMENDEMENT

**présenté par M. DESCOURS DESACRES
au nom de la Commission des Finances**

ARTICLE 36

Education nationale

Titre III	474.997.841 F
Réduire ce crédit de	5.581.440 F

OBJET

La mesure nouvelle 02-12-04 porte inscription de 5 581 440 francs, en provision, pour la transformation de 500 emplois de maîtres de conférences au grade de professeurs de deuxième classe.

Cet amendement vous propose de supprimer ce crédit tant pour des raisons de fond que de forme :

- Sur le fond, cette mesure apparaît critiquable pour les mêmes motifs justifiant l'amendement de suppression du crédit inscrit pour la mesure nouvelle 02-12-03.

- Au plan de la forme, l'inscription d'une « provision pour transformations d'emplois » aboutit à contourner le droit exclusif reconnu au Parlement à l'article 2 de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 de créer et transformer des emplois.

En effet, par ce procédé de la « provision pour transformations d'emplois », le ministère souhaite s'autoriser à créer des emplois en surnombre, non comptabilisés comme emplois budgétaires, et éviter ainsi les contraintes d'une véritable transformation d'emplois qui suppose un double mouvement de créations et de suppressions de postes budgétaires qui relèvent de l'entière compétence du Parlement.

Il vous est donc proposé d'adopter cet amendement pour respecter les règles de la transparence budgétaire.

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 1985

AMENDEMENT

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

ARTICLE 36

Education nationale

Titre III..... 474.997.841 F
Réduire ce crédit de..... 10.907.423 F

OBJET

Cet amendement s'inspire des mêmes raisons que l'amendement précédent et vise au respect des règles fondamentales de transparence budgétaire et des compétences propres au Parlement.

La suppression de la mesure nouvelle 02-13-6 a pour but de protester contre l'inscription, sous un libellé lapidaire, d'une « Provision pour la mise en œuvre de la réforme du statut des praticiens de centre hospitalier et universitaire. »

**Amendements de l'Assemblée Nationale adoptés
en deuxième délibération**

Deux amendements, d'un montant très limité, ont été adoptés.

Le premier a pour but de majorer les autorisations de programme et les crédits de paiement du chapitre 66-70 à hauteur de 4 millions de francs afin de renforcer l'équipement informatique des grandes écoles (2 millions de francs) et de contribuer à l'aménagement des musées d'histoire naturelle de province.

Un deuxième amendement propose de majorer de 1,2 million de francs les crédits du chapitre 34-96 en vue du financement du programme informatique du Museum national d'Histoire naturelle.

Ces majorations de crédit devraient susciter l'approbation de la Commission des Finances, dans la mesure où son rapporteur spécial avait protesté contre l'insuffisance des crédits d'équipement et en particulier des crédits d'équipement en matériel.

Une mesure plus contestable a été adoptée afin de porter de 150 à 232 le nombre de transformations d'emplois de chefs de travaux en emplois de maîtres de conférences de première classe.

Il convient en effet de rappeler à ce titre que la commission avait protesté contre les améliorations systématiques des statuts des personnels au détriment d'actions plus prioritaires comme le maintien des équipements ou les bibliothèques universitaires.

Réunie le 30 octobre 1984, sous la présidence de M. Edouard Bonnefous, la Commission a procédé à l'examen des crédits de la section universitaire du projet de budget de l'Éducation nationale pour 1985 sur le rapport de M. Jacques Descours Desacres, rapporteur spécial. Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat l'adoption des amendements présentés par le rapporteur ainsi que les crédits du Titre III et du Titre IV. Elle a décidé, à la majorité, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits du Titre V et de soumettre à l'appréciation du Sénat les crédits du Titre VI du projet de budget des Universités pour 1985.