

N° 92
—
SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1991 - 1992

Annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1991.

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 1992 **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° 19

**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 Gired, Jean Clouet, vice-présidents ; Maurice Blin, Emmanuel Hamel, Louis Perrein, Robert Vizet, secrétaires ; Roger Chinaud, rapporteur général ; Philippe Adnot, Jean Arthuis, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Paul Caren, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Cross, Jacques Delong, Marcel Fortier, Mme Paulette Fest, MM. Henri Gotschy, Yves Guéna, Paul Lorient, Roland du Luart, Michel Manet, Jean-Pierre Mazonnet, René Monory, Michel Moreigne, Jacques Oudin, Bernard Pellarin, René Regnault, Roger Romani, Henri Torre, François Trucy, Jacques Valade, André-Georges Volzin.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9e législ.) : 2240, 2255 (annexe n° 19), 2256 (Tome XI) et T.A. 533.
Sénat : 91 (1991-1992).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
	-
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
EXAMEN EN COMMISSION	9
INTRODUCTION	13
CHAPITRE PREMIER : LES MOYENS DE L'ETAT	15
I. LA PROGRESSION DU NOMBRE DES ETUDIANTS	15
II. L'EVOLUTION DES CREDITS	19
A. Les principales données	19
B. Les dépenses ordinaires	21
C. Les dépenses en capital	21
CHAPITRE DEUXIEME : LES PERSONNELS UNIVERSITAIRES	23
I. LES EMPLOIS	23
A. Les accroissements quantitatifs	24
B. Les mesures intéressant la situation des personnels	29

II. LA POLITIQUE D'INCITATION AU RECRUTEMENT D'ENSEIGNANTS-CHERCHEURS	31
III. LA FORMATION DES MAITRES	35
A. La finalité des I.U.F.M.	35
B. Les réserves du Sénat	36
C. Les faiblesses des I.U.F.M.	37
D. Les observations critiques du rapporteur spécial ..	39
E. Les moyens budgétaires destinés aux I.U.F.M.	43
CHAPITRE TROISIEME : LES LOCAUX UNIVERSITAIRES .	45
I. L'INSUFFISANCE DES LOCAUX UNIVERSITAIRES	45
II. LE PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES UNIVERSITES	47
III. LE PLAN DE DEVELOPPEMENT DES UNIVERSITES (1991-1995)	48
CHAPITRE QUATRIEME : LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS	51
I. L'EQUIPEMENT UNIVERSITAIRE	51
A. L'effort budgétaire de l'Etat	51
B. Le concours des collectivités locales : une situation ambiguë	53
II. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT	58
III. LES ETABLISSEMENTS A STATUT SPECIFIQUE .	59
A. L'enseignement supérieur privé	59
B. Les grands établissements français à l'étranger ..	62

CHAPITRE CINQUIEME : LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE	65
I. LA PRESENTATION DES CREDITS	65
A. Les dépenses ordinaires	65
B. Les dépenses en capital	66
II. L'EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE	67
A. Les constructions et la maintenance	67
B. Les crédits de matériels	68
III. L'EFFORT FINANCIER EXIGE PAR LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE	68
CHAPITRE SIXIEME : L'ACTION SOCIALE	71
I. LES AIDES DIRECTES	72
A. Les bourses	72
B. Les autres aides directes	74
II. LES AIDES INDIRECTES	74
A. Les restaurants universitaires	74
B. Les cités universitaires	75
CONCLUSION	79
ANNEXE : Enseignement Supérieur - Gestion 1990	81

PRINCIPALES OBSERVATIONS

Première observation : l'Etat n'a plus les moyens de l'Etat

Cette constatation alarmante se vérifie dans plusieurs domaines.

• L'Etat ne dispose pas des moyens financiers correspondant à sa conception de l'enseignement supérieur.

Malgré l'ampleur apparente des moyens mis en oeuvre, les résultats ne sont pas à la hauteur des problèmes posés. La question de l'efficacité de la dépense publique est plus que jamais d'actualité au moment où l'Etat sollicite d'autres partenaires financiers.

• L'Etat n'est plus capable de concevoir le devenir de l'enseignement supérieur :

- le plan de recrutement sur cinq ans prévu par la loi d'orientation de 1989 n'a toujours pas vu le jour à la fin de l'année 1991 ;**
- la carte universitaire semble devoir résulter plutôt d'un constat - à savoir de l'existence d'établissements d'enseignement supérieurs dans telle ou telle localité- que d'une volonté destinée à déterminer leur implantation ;**

• L'Etat n'est plus à même de gérer des missions fondamentales de l'enseignement supérieur :

- la dégradation du patrimoine universitaire, malgré plusieurs sursauts budgétaires de la part de l'Etat, dépend en fin de compte de la bonne volonté des collectivités territoriales appelées en renfort ;**
- l'état alarmant des bibliothèques universitaires ne semble pas être perçu comme un défi à relever d'urgence par le Ministère de l'Education nationale.**

Pour le patrimoine universitaire en général comme pour les bibliothèques universitaires, le retard pris est tel que même des efforts substantiels s'avèrent dramatiquement insuffisants.

• **L'Etat ne respecte plus la parole de l'Etat : l'abandon à leur propre sort des établissements d'enseignement supérieur privés au cours de l'année 1991 malgré les crédits supplémentaires obtenus à l'Assemblée nationale mais surtout au Sénat, à la demande de la Commission des finances, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 1991, confine au sabotage de l'action de ces établissements.**

Seconde observation : il doit être mis fin dès à présent à la destruction du système français de formation des enseignants conduite à marche forcée par le Gouvernement

Deux réformes parallèles déjà entamées risquent d'avoir les conséquences les plus néfastes : la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) et la "professionnalisation" des épreuves du certificat d'aptitude à l'enseignement secondaire (C.A.P.E.S.).

Quant aux I.U.F.M., le Gouvernement n'a pas respecté la marche à suivre qu'il s'était fixée à lui même.

C'est ainsi que sans attendre, puis sans analyser les résultats de l'expérience tentée dans les trois I.U.F.M. expérimentaux de Grenoble, Lille et Reims, il a étendu la réforme à toute la France malgré l'avis contraire du Sénat.

Le contrôle budgétaire mené au cours de l'année 1991 par les deux rapporteurs spéciaux de la Commission des Finances sur la mise en place des I.U.F.M. a renforcé les inquiétudes.

Les rapporteurs spéciaux n'ont pu obtenir toute l'information à laquelle le Parlement a droit : les rapports de l'Inspection générale de l'Education nationale sur l'expérience de création des I.U.F.M. ne leur ont pas été systématiquement transmis.

Tous les textes relatifs au fonctionnement des I.U.F.M. ne sont pas encore parus.

Les textes parus présentent de graves lacunes.

Le recrutement des étudiants fait appel à des critères non-objectifs (motivations, action associative antérieure).

Tous les formateurs ne sont pas en place. Leur niveau reste à préciser. Les volontaires n'affluent pas.

Les relations entre les Universités et les I.U.F.M. manquent de clarté. Il semble que l'Université dépende de l'I.U.F.M. plutôt que le contraire. Ainsi, c'est l'I.U.F.M. qui distribuera à l'Université, avec laquelle il a passé convention, ses moyens financiers.

Le maintien de trop nombreux lieux de formation : locaux des anciennes écoles normales d'instituteurs, écoles normales nationales d'apprentissage ne peut aboutir qu'à des pertes de temps et des gaspillages financiers.

Le contenu même de la scolarité mérite d'être strictement défini et le temps consacré à l'approfondissement de la formation disciplinaire augmenté.

La formation en I.U.F.M. aurait dû déboucher sur de véritables concours de recrutement et non de vagues valorisations d'expériences pseudo-professionnelles.

Les allocations allouées à certains étudiants en I.U.F.M. devraient être assorties de l'engagement d'enseigner durant une certaine durée ou faire obligatoirement l'objet de remboursements.

Le C.A.P.E.S. Loin d'améliorer le niveau des enseignants recrutés, la réforme amoindrit le contrôle de la compétence scientifique des futurs enseignants au profit d'épreuves dites "professionnelles" alors même que la pénurie d'enseignants amène déjà à recruter -au-delà du raisonnable- certains étudiants possédant un niveau très faible de connaissances dans la discipline qu'ils vont enseigner.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le jeudi 31 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a procédé à l'examen des crédits de l'Education nationale - Enseignement supérieur pour 1992 sur le rapport de M. Jean Clouet, rapporteur spécial.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a indiqué que les crédits affectés à l'enseignement supérieur au sein de l'éducation nationale s'élevaient en 1992 à 36 milliards de francs, soit une progression de 17,3 % par rapport à 1991, mais de 12,9 % en réalité, une fois pris en compte les transferts de crédits liés à la création des instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.).

Le rapporteur spécial a alors rappelé que, lors de la session de printemps, il s'était rendu à l'Institut universitaire de formation des maîtres de Reims en compagnie de M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, pour un contrôle budgétaire. Il a ajouté que les conclusions provisoires de ce contrôle budgétaire, qui avaient été présentées à la commission au mois de juin, demeuraient valables et que le bilan de la création des trois I.U.F.M. expérimentaux restait encore à établir alors même que des instituts analogues étaient créés actuellement dans toute la France.

Pour plus d'information, il a renvoyé ceux des commissaires qui s'interrogeaient sur l'opportunité de cette réforme, aux réponses apportées par M. Lionel Jospin, ministre d'Etat, ministre de l'éducation nationale, lors de son audition devant la commission le 23 octobre 1991.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a alors estimé que le projet de budget de l'enseignement supérieur était assez paradoxal puisque, malgré des crédits en augmentation, les résultats ne semblaient pas pouvoir être au rendez-vous.

En effet, une fois ôté le transfert de crédits et les besoins financiers engendrés par l'afflux de près de 75.000 nouveaux étudiants pour l'actuelle rentrée universitaire, il craignait que l'amélioration des moyens de l'enseignement supérieur ne soit pas très sensible.

Le rapporteur spécial a alors déploré la confusion généralement commise entre enseignement universitaire et enseignement supérieur en insistant sur la nécessité pour le premier de former des enseignants et l'obligation pour le second d'être directement en prise avec la réalité économique.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial, s'est alarmé du projet de réduction à une année de la durée de la scolarité dans les classes préparatoires aux grandes écoles, ce qui suscite de nombreuses protestations.

Par ailleurs, il a souligné que l'enseignement supérieur, quoique n'étant pas de la compétence des collectivités territoriales, allait être de plus en plus financé par elles puisque l'Etat les sollicite toujours davantage ; il a regretté que ce mouvement conduise parfois à une sorte d'émiettement de l'enseignement supérieur, par la multiplication des antennes universitaires.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a ensuite souhaité que soit entamée une nouvelle réflexion sur le financement de l'enseignement supérieur en France en allant au-delà du cadre strict d'une nouvelle réforme des universités.

Enfin, revenant sur le décalage observé entre l'augmentation des crédits et l'absence d'une politique déterminée, M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a recommandé à la commission de ne pas adopter les crédits de l'enseignement supérieur.

M. Christian Poncelet, président, a insisté fortement sur la nécessité de conserver sur tout le territoire un système d'enseignement supérieur respectueux de l'égalité des chances des étudiants.

MM. Pierre Croze et Paul Caron ont interrogé le rapporteur spécial sur le devenir des classes préparatoires aux grandes écoles et sur le bouleversement de la formation des maîtres souhaitant connaître le résultat des expériences tentées dans trois I.U.F.M.

M. Jean Clouet, rapporteur spécial, a rappelé qu'il considérait l'instauration des I.U.F.M. comme une catastrophe pédagogique majeure et qu'il était totalement injustifiable de généraliser à toute la France cette expérience sans attendre, ni la fin d'un cycle d'études en I.U.F.M., en l'occurrence deux années, ni même la fin de la première année scolaire. Il résultera vraisemblablement de cette réforme que les universités moyennes perdront les étudiants qui les fréquentaient pour préparer le Certificat d'aptitude au professorat sur l'enseignement secondaire (C.A.P.E.S.), ce qui entraînera ensuite le repliement des candidats à l'agrégation sur quelques grandes universités.

Le rapporteur spécial a aussi insisté sur les inconnues qui affectent le devenir des structures des anciennes écoles normales d'instituteurs.

A la suite de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'enseignement supérieur.

•

* * *

Réunie le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a examiné les crédits de l'Education nationale - II. Enseignement supérieur pour 1992 tels qu'ils résultaient du vote de l'Assemblée nationale.

La Commission a maintenu sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Enseignement supérieur pour 1992.

INTRODUCTION

Pour 1992, les crédits de la section "Enseignement supérieur" du budget de l'Education nationale augmentent de 17,1 % dans le projet de loi de finances, après avoir progressé de 12 % en 1991.

La comparaison entre ces deux pourcentages exige de déduire tous les transferts de crédits liés à l'inscription de l'ensemble du financement des Instituts universitaires de formation des maîtres (I.U.F.M.) dans l'enseignement supérieur pour 1992 ce qui ramène l'augmentation à 12,9 %.

Une fois encore, le niveau des crédits prévus pour l'enseignement supérieur illustre le caractère prioritaire de l'action à conduire en ce domaine.

Au-delà de la revalorisation de la situation des personnels et des créations d'emplois, les constructions universitaires et les bibliothèques requièrent des fonds considérables.

C'est pourquoi l'accroissement des moyens risque de ne pas être à la hauteur des besoins.

L'intervention des régions dans le financement des universités confirme cette insuffisance et le plan de développement "université 2000" est fondé sur la participation spontanée des collectivités territoriales dont l'Etat espère près de 7 milliards de francs en plus des 16 milliards de francs qu'il engage lui-même.

Enfin, puisque les Instituts universitaires de formation des maîtres dépendent désormais entièrement de l'enseignement supérieur leurs objectifs, les modalités de leur mise en place et leur coût demandent à être étudiés de près car le niveau de formation des maîtres conditionne naturellement pour plus d'un quart de siècle la qualité de l'ensemble du système éducatif français.

Quant à l'efficacité de l'enseignement supérieur, général ou technique, les taux d'échec en premier cycle et d'obtention d'un diplôme universitaire montrent que l'augmentation des crédits n'a pas encore été canalisée de manière optimale.

CHAPITRE PREMIER

LES MOYENS DE L'ETAT

I. LA PROGRESSION DU NOMBRE DES ETUDIANTS

Le tableau ci-après décrit l'évolution des effectifs étudiants depuis 1982.

Evolution des effectifs étudiants
des principaux établissements d'enseignement supérieur de 1982 à 1991

Année universitaire (France sans TOM)	1982/1983	1983/1984	1984/1985	1985/1986	1986/1987	1987/1988	1988/1989	1989/1990	1990/1991	Evolution en %
Universités	850.264	872.878	890.182	905.873	907.794	925.581	969.415	1.044.673	1.106.391	+ 5,7
U.T.	54.934	57.390	53.662	61.905	62.872	63.780	67.213	70.113	74.273	+ 10,4
I.T.S.	79.355	93.901	106.042	118.832	131.197	146.550	163.791	180.609	201.834	+ 10,2
dont publiques	50.309	55.351	60.757	68.077	74.793	82.917	93.356	106.026	119.178	+ 13,4
dont privées	29.046	38.550	45.285	50.755	56.394	63.633	70.435	75.583	82.656	+ 9,3
I.P.G.E.	41.907	44.003	46.258	47.334	48.811	53.305	57.940	62.907	67.487	+ 7,2
dont publiques	36.727	37.871	39.224	39.504	41.208	45.285	48.993	52.820	56.369	+ 6,7
dont privées	5.180	6.132	7.034	7.430	7.603	8.020	8.947	10.087	11.118	+ 10,2
écoles d'ingénieurs	39.000	40.412	42.824	45.365	47.833	49.868	52.782	55.382	57.553	+ 4,1
dont publiques, dépendantes des universités	8.974	9.751	11.311	12.424	13.243	13.454	15.148	16.358	17.325	+ 5,9
dont publiques, dépendantes des universités	21.118	21.398	21.836	22.616	23.290	24.728	24.584	25.639	26.326	+ 2,8
dont privées	8.908	9.263	9.677	10.325	11.300	11.686	13.050	13.385	14.002	+ 4,6
écoles de commerce	23.317	24.578	27.016	28.633	29.192	30.225	33.265	37.596	47.975	+ 27,6
établissements universitaires privés	18.349	19.099	17.646	18.435	17.782	16.467	18.361	19.162	19.971	+ 4,2
écoles normales supérieures (post- bac)	21.270	25.377	19.796	18.409	14.932	12.397	13.376	15.382	16.500	+ 7,2
Total sans doubles comptes	1.053.818	1.093.904	1.130.274	1.153.872	1.178.951	1.218.408	1.294.847	1.396.758	1.502.949	+ 7,5

Avec 1.502.049 étudiants (toutes filières confondues), la croissance a été de + 42,5 % sur l'ensemble de la période considérée (1982/1983 à 1990/1991), soit près de 450.000 étudiants supplémentaires en huit ans.

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.

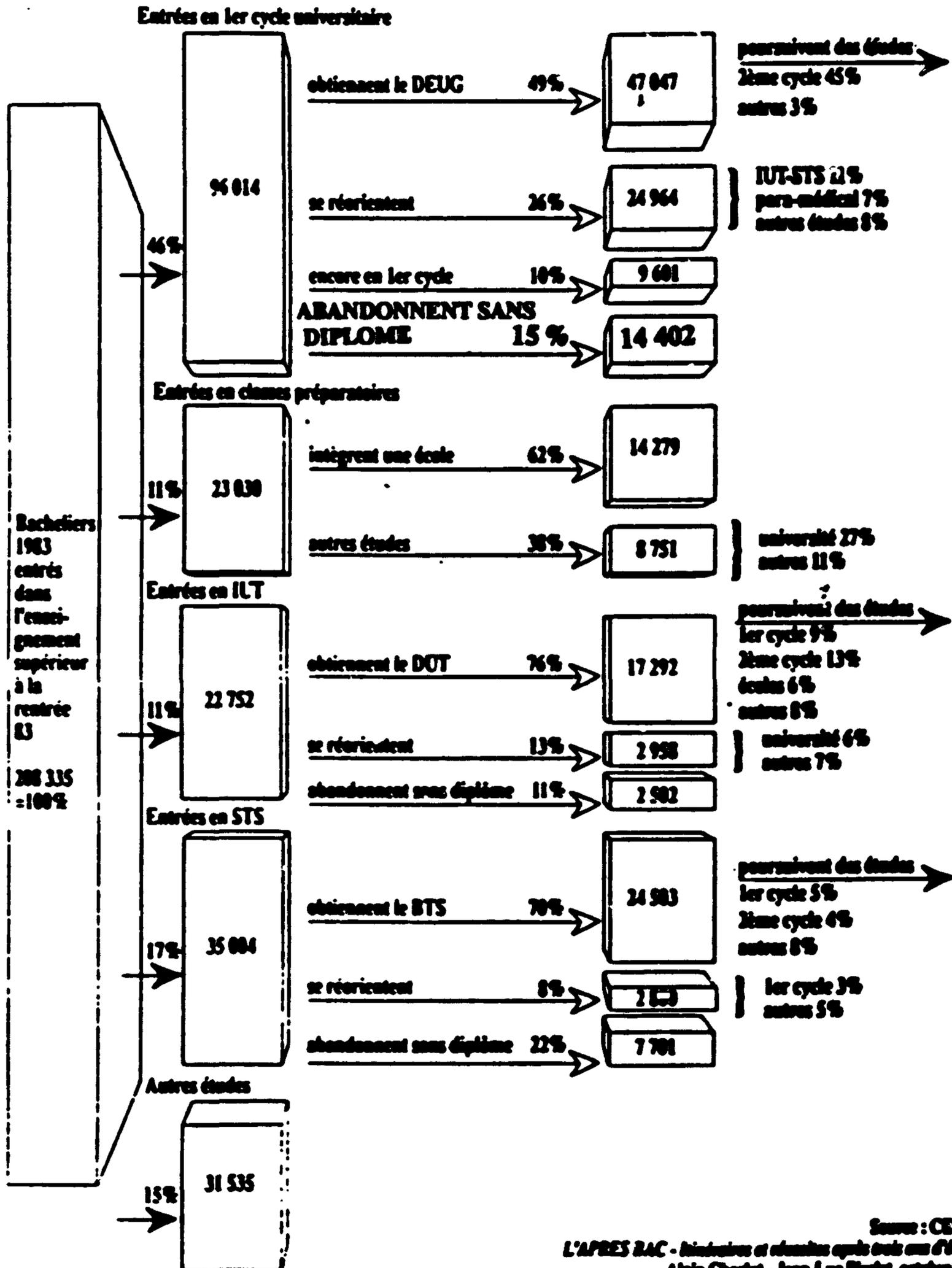
De 1982 à 1989, le pourcentage de lycéens d'une classe d'âge reçus au baccalauréat est passé de 27,1 % à 40 %, ceux entrant dans l'enseignement supérieur représentent 35,4 % au lieu de 23,1 %. Il n'est pas besoin d'insister sur l'importance de cette évolution au cours d'une aussi brève période.

On peut certes s'interroger sur la portée réelle de ce phénomène, dont l'explication tient, semble-t-il, pour une part, à la difficulté d'entrer dans le monde du travail muni du seul baccalauréat. Cela provient aussi du fait que le baccalauréat est perçu comme le passeport d'entrée dans l'enseignement supérieur. 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 -c'est-à-dire ayant de faibles perspectives d'insertion professionnelle immédiate- entameront des études supérieures, contre 76 % pour les bacheliers des filières technologiques, mais ce n'était le cas que pour seulement 59 % de ces derniers en 1982.

Certes, près de la moitié des étudiants inscrits à l'université 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 s'atténue après une ou deux années comme le montre le tableau ci-dessous relatif au *"devenir scolaire des bacheliers"*.

DEVENIR SCOLAIRE DES BACHELIERS



Il n'en reste pas moins que l'augmentation globale du nombre des bacheliers -qui va marquer le pas dans les prochaines années, du fait de l'arrivée au niveau bac de classes d'âge moins nombreuses, avec une reprise à partir de 1996- 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 1981/1982 et 1989/1990, l'effectif total des instituts universitaires de technologie (IUT) aura augmenté de 26,6 % contre 25,8 % pour les autres filières universitaires.

Le Gouvernement compte accentuer ce phénomène en mettant en oeuvre un plan de développement sur cinq ans qui créera 50.000 places supplémentaires dans les I.U.T.

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 1992.

Le pourcentage d'évolution du budget de l'enseignement supérieur pour 1992, soit + 12,9 %, -hors moyens transférés de l'enseignement scolaire pour les I.U.F.M.- 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 7,5 % par an (toutes filières confondues), et compte tenu de l'érosion monétaire (soit 2,8 % -évaluation fort modeste-), le pourcentage apparent d'évolution du budget se trouve en effet ramené à une variation réelle par étudiant d'environ 1,7 %.

Ainsi le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1992 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.

II. L'EVOLUTION DES CREDITS

A. LES PRINCIPALES DONNÉES

Les crédits de l'Enseignement supérieur prévus dans le projet de budget pour 1991 s'élèvent à 36.057,6 millions de francs, soit une progression apparente de 17,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 1991 (+ 12 % en 1991) étant observé que hors transferts des crédits liés à la création de I.U.F.M. inscrits en totalité au budget de l'enseignement supérieur, la progression n'est plus que de 12,9 % en réalité.

Au total, les crédits de l'Enseignement supérieur représentent 13,7 % du budget de l'Education nationale (12,4 % en 1991).

Les dépenses ordinaires atteignent 31.322 millions de francs, soit une progression de 14,2 %.

Les dépenses en capital s'élèvent à 4.835,6 millions de francs en crédits de paiement, et 5.026,1 millions de francs en autorisations de programme, soit une augmentation de 44,2 % pour les crédits de paiement et de 17,5 % pour les autorisations de programme en notant que, s'agissant des investissements de l'Etat, la progression des autorisations de programme cesse brusquement.

Le projet de budget pour 1992 prévoit la création de 2 300 emplois supplémentaires d'enseignants dans l'enseignement supérieur, et la création de 720 emplois de personnels non enseignants (1). Mais il faut ajouter à ces chiffres les transferts d'emplois liés à la création des instituts universitaires de formations des maîtres (I.U.F.M.) : 2 867 emplois enseignants de l'enseignement élémentaire, 546 emplois enseignants de l'enseignement secodaire et 2 416 emplois d'A.T.O.S. pour un coût total de 1.152 millions de francs. L'effectif budgétaire total atteint 111.633 personnes (+ 8,4 %, contre + 3,9 % en 1991).

1. Rappel 1991 création de 250 emplois d'enseignants et de 725 emplois de personnels non enseignants.

Les tableaux ci-après font apparaître les principales évolutions des crédits.

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

Nature des dépenses	Montant en MF		Part dans le total 1992	Variation 1992/1991
	1991	1992		
Dépenses ordinaires				
. Moyens des services (T.III)	22 108	24 749,5	68,4 %	+ 11,9 %
. Interventions publiques (T.IV)	5 317,4	6 472,4	17,9 %	+ 21,7 %
Sous-total dépenses ordinaires	27 425,4	31 322	86,6 %	+ 14,2 %
Dépenses en capital				
. Investissements de l'Etat (T.V)				
- CP	661,3	1 622	4,4 %	+ 145,2 %
- (AP)	(1 400)	(1 395)	-	- 0,3 %
. Subventions d'investissements (T.VI)				
- CP	2 691,3	3 213,6	8,8 %	+ 19,4 %
- (AP)	(2 875)	(3 631,3)	-	(+ 26,3 %)
Sous-total dépenses en capital				
CP	3 352,7	4 835,6	13,3 %	+ 44,2 %
(AP)	(4 275)	(5 026,1)	-	+ 17,5 %
Total (DO + CP)	30 778,2	36 157,6	100 %	+ 17,1 %

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

Nature des actions	Montant en MF		Part dans le total 1992	Variation 1992/1991
	1991	1992		
1. Enseignement supérieur et bibliothèques				
. Dépenses ordinaires	27 126,9	30 782,1	85,1 %	+ 13,4 %
. Dépenses en capital (CP)	1 686,8	3 060	8,4 %	+ 81,4 %
Total (DO + CP)	28 813,8	33 842,1	93,5 %	+ 17,4 %
2. Recherche				
. Dépenses ordinaires	298,5	439,8	1,2 %	+ 47,3 %
. Dépenses en capital (CP)	1 665,8	1 775,6	4,9 %	+ 83,6 %
Total (DO + CP)	1 964,3	2 215,4	6,1 %	+ 12,7 %
Total (DO + CP)	30 778,2	36 157,6	100 %	+ 17,4 %

B. LES DEPENSES ORDINAIRES

Présentées par action, les dépenses ordinaires pour 1992 se répartissent comme suit :

En millions de F	1989	1990	Evolution 1990/1989	1991	Evolution 1991/1990	1992	Evolution 1992/1991
Enseignements supérieurs et bibliothèques	22 175,7	24 489,9	+ 10,4 %	27 126,9	+ 10,7 %	30 782,1	+ 13,4 %
Recherche	219,1	229,2	+ 4,6 %	298,5	+ 30,2 %	439,8	+ 47,3 %
TOTAL	22 394,8	24 719,1	+ 10,3 %	27 425,4	+ 10,9 %	31 221,9	+ 13,8 %

C. LES DEPENSES EN CAPITAL

L'ensemble des dépenses en capital prévues pour 1992 se décompose ainsi :

En millions de francs	1990		1991		Variation 1991/1990 des CP en %	1992		Variation 1992/1991 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	1.478	1.179,5	2.561	1.686,8	+ 42,9 %	3.226	3.060	+ 81,4 %
Recherche	1.577,8	1.569,9	1.714	1.665,8	- 6,1 %	1.800,1	1.775,6	+ 6,5 %
TOTAL	3.055,8	2.749,4	4.275	3.352,6		5.026,1	4.835,6	

CHAPITRE II

LES PERSONNELS UNIVERSITAIRES

I. LES EMPLOIS

Les mouvements nets d'emplois prévus au projet de budget pour 1992 sont retracés dans le tableau ci-après.

	Créations	Suppressions	Solde
Enseignants pour la rentrée 1992			
. Enseignants chercheurs	+ 1.474	---	+ 1.474
. Enseignants de type second degré	+ 800	---	+ 800
. Elèves de l'école des chartes	+ 26	---	+ 26
Total	+ 2.300		+ 2300
Personnels non enseignants			
. Personnels administratifs et techniques	+ 510	---	+ 510
. Personnels des bibliothèques	+ 90	---	+ 90
. Personnels de recherche	+ 28	---	+ 28
. Elèves de l'ENSSB	+ 20	--	+ 20
Total	+ 648		+ 648
Mesures d'ordre			
. Transferts I.U.F.M.	---	---	+ 5.829
. Solde des transferts	---	---	+ 146
. Solde des transformations	---	---	- 69
Total	---	---	+ 5.728
Sous-total Emplois budgétaires			+ 8.676
Emplois non budgétaires			
. C.N.O.U.S.	+ 100		+ 100
. Autres	+ 99	---	+ 99
Sous-total Emplois non-budgétaires	+ 199		+ 199
TOTAL EMPLOIS		---	+ 8.875

A. LES ACCROISSEMENTS QUANTITATIFS

1. Les personnels enseignants

Le projet de budget pour 1992 prévoit la création de **2.300 emplois d'enseignants (2.500 en 1991)** :

- 1.474 emplois d'enseignants-chercheurs,

- 800 emplois d'enseignants de type second degré.

A ces emplois s'ajoute un équivalent en crédit de 400 emplois pour rémunérer des professeurs accociés à temps partiel et 900 monitorats.

Ces créations nouvelles font apparaître un accroissement arithmétique inférieur à celui observé l'an passé mais important, sinon réel, par rapport aux mesures budgétaires prises au cours des précédents exercices (1) :

- 1985 : + 640 emplois
- 1986 : + 850 emplois
- 1987 : + 576 emplois
- 1988 : + 417 emplois
- 1989 : + 550 emplois
- 1990 : + 1100 emplois
- 1991 : + 2500 emplois (2)
- 1992 : + 2300 emplois (2)

Le ministère avait prévu la nécessité de recruter, au cours des neufs prochaines années, les effectifs d'enseignants figurant dans le tableau ci-dessous, pour faire face à un accroissement annuel moyen d'environ 80.000 étudiants. Toutefois, ces chiffres ne résultent pas de l'élaboration du plan de recrutement sur cinq ans prévu par la loi d'orientation de 1989 car il est encore atterdu à ce jour.

Les recrutements prévisibles d'enseignants de 1991 à 1999 (1)

1991	3.140 (2)	1994	3.390	1997	3.720
1992	3.245 (2)	1995	3.510	1998	3.780
1993	3.340	1996	3.600	1999	3.850

Votre Commission observe néanmoins que les créations d'emplois prévues pour 1992 constituent plus une mesure d'accompagnement qu'une véritable amélioration du potentiel global d'enseignement, compte tenu de l'accroissement des effectifs étudiants et du caractère incertain du recrutement des enseignants.

Votre Commission formule cette même observation depuis trois ans, en soulignant que les créations d'emplois "apparaissent insuffisantes au regard des besoins exprimés et prévisibles" tandis que

1. Ces chiffres incluent les disciplines médicales et les personnels de type second degré.

2. On perçoit dès maintenant le décalage qui apparaît entre les prévisions et les données en 1991 comme en 1992.

s'aggrave 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 depuis plusieurs années.

L'évolution du taux d'encadrement

Année(1)	Effectif total étudiants (2)	Effectif total enseignants (2)	Encadrement (nombre d'étudiants par enseignant)
1986	982.000	54.032	18,1
1987	985.000	54.608	18,0
1988	1.003.000	55.044	18,2
1989	1.047.000	56.592	18,5

(1) Année n = rentrée n-1

(2) Toutes filières confondues

On doit d'autre part observer que dans la plupart des disciplines, les emplois créés ne pourront être totalement pourvus, en raison du manque de candidats susceptibles d'occuper les postes correspondants, ainsi que des 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 les procédures.

A l'incidence positive de ces dispositions est venu s'ajouter l'effet de la décision de publier annuellement, en une fois et le plus tôt possible, la liste de l'ensemble des postes à pourvoir.

Du fait de cette convergence, les délais de pourvoi des postes s'ils ont été réduits, n'en ont pas pour autant supprimés.

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 (suppression de l'obligation de mobilité lors du recrutement, déroulement simultané des opérations de mutation et de recrutement...).

C'est ainsi, par exemple, qu'au 1er janvier 1990, 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 :

Les emplois budgétaires et les postes affectés au 1er janvier 1990

	Total des emplois budgétaires	Nombre des postes affectés	Taux d'affectation
Professeurs	13.799	14.153 (3)	102,5 %
Maîtres de conférence (1)	25.360	21.404	84,4 %
Enseignants du second degré	6.520	7.437	114 %
TOTAL (2)	45.679	42.994	94,1 %

(1) y compris les emplois d'assistants.

(2) Tous établissements confondus.

(3) L'excédent de l'effectif réel de professeurs des universités sur le nombre des emplois budgétaires provient du recours à près de 1 800 recrutements réservés de maîtres de conférences dans le corps des professeurs depuis cinq ans grâce à des autorisations de surnombre dont seule l'incidence financière était traduite en loi de finances (art. 62 du décret n° 84-431 du 6 juin 1984).

L'écart entre les emplois et les effectifs réels est utilisé de la manière suivante :

- recrutement temporaire d'enseignants associés ou invités ;
- recrutement provisoire, notamment sous la forme de contrats d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche (A.T.E.R.) ;
- autorisations d'heures complémentaires.

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

2. Les personnels non enseignants

Effectifs des personnels non enseignants au 1er janvier 1990 (1)

Nature des effectifs	Universités	IUT	Ecoles d'ingénieurs	Autres établissements	TOTAUX
Effectifs budgétaires	29.993	3.332	4.290	4.706	42.321
Effectifs réels	29.453	3.273	4.214	4.632	41.572

(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 perniciose sur les conditions générales d'accueil, en particulier du fait de l'encombrement des secrétariats administratifs des établissements concernés.

Le projet de budget pour 1992 poursuit, sur ce point, les orientations des trois budgets précédents, puisqu'il prévoit la création de 648 emplois de personnels non enseignants, dont 510 postes administratifs et techniques (560 en 1991), 90 postes affectés aux bibliothèques (140 en 1991) et 28 à la recherche (25 en 1991).

Tout en souscrivant bien entendu au principe de ces mesures, votre Commission croit nécessaire de formuler à leur égard les mêmes observations que celles relatives aux personnels enseignants, dans la mesure où d'importantes carences continueront d'affecter le fonctionnement d'universités devant faire face à l'afflux des 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.

B. LES MESURES INTERESSANT LA SITUATION DES PERSONNELS

Le projet de budget pour 1992 prolonge le plan de revalorisation lancé en 1990.

1. Les personnels enseignants

• La revalorisation de la condition des enseignants

Elle se traduit par des mesures indiciaires et des transformations d'emplois et des mesures indemnitaires.

• Les 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 mise en place de la hors classe des maîtres de conférence

De type fonctionnel, elle se met graduellement en place pour couvrir, à terme, 8 % de l'effectif budgétaire des maîtres de conférences et des maîtres de conférences-praticiens hospitaliers.

C'est dans cette perspective que s'inscrit la transformation de 540 emplois de maîtres de conférences de 1ère classe en autant d'emplois hors classe, prévue au budget de 1992 (460 en 1991).

- les déblocages de carrières par transformations d'emplois

Il s'agit, par le jeu de transformations d'emplois, de résorber les goulots d'étranglement constatés tant pour l'accès des enseignants aux corps supérieurs que pour les promotions de classes.

- l'incidence du plan de revalorisation du second degré

L'application du plan de revalorisation de l'enseignement secondaire aux personnels de type second degré affectés dans l'enseignement supérieur au

prorata des effectifs budgétaires considérés- a conduit à inscrire dans le projet de loi de finances, des transformations d'emplois.

- la mise à niveau des corps spécifiques

Dans le cadre de l'alignement indiciaire et de carrière des personnels des corps scientifiques spécifiques des grands établissements d'enseignement supérieur sur les corps universitaires homologues, des transformations d'emplois sont prévues.

• La réévaluation complète du régime indemnitaire des enseignants chercheurs

Pour 1992, il s'agit, pour un coût supplémentaire de 28,3 millions de francs :

- de la mise en place de 2.000 nouveaux contrats pédagogiques avec leur prime (2.500 en 1991) ;

- de 300 primes d'administration ;

- de l'attribution de 1.000 nouvelles primes d'encadrement doctoral et de recherche (3.000 en 1991)(1) ;

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.

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 ne rémunéreront 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

1. Le nombre total de primes d'encadrement doctoral atteindra 6.500 au 1er septembre 1992 ; environ 10.000 universitaires y prétendent. Le montant de la prime oscille entre 18.000 F et 34 000 F.

2. Les personnels non-enseignants

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

- la transformation de 50 adjoints techniques et de 50 agents techniques de recherche et de formation en 20 attachés de 2ème classe d'administration scolaire et universitaire, 18 techniciens de recherche et de formation de 2ème classe et 46 secrétaires d'administration scolaire et universitaire ;

- la transformation de 81 emplois de catégorie C et D en 81 emplois de catégories A et B.

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.

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

Les années à venir vont être marquées par des besoins croissants de recrutement dans les corps d'enseignants de statut universitaire sous le double effet de l'augmentation des départs à la retraite et de l'accueil de générations d'étudiants de plus en plus nombreuses.

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 figurent des mesures nouvelles d'un montant de 216,5 millions de francs (+ 92,2 % par rapport à 1991).

Sans contester l'intérêt de ces dispositions, 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 "*jeunesse universitaire*" (expression utilisée dans les réponses aux questionnaires budgétaires) où coexistent encore quatre catégories.

Après la disposition de la catégorie des allocataires d'enseignement supérieur à la rentrée de 1990 et de celle des anciens normaliens doctorants (AND) à la rentrée de 1991, celle des allocataires d'enseignement et de recherche ou ALEX (décret n° 88-653 du 7 mai 1988) disparaîtra totalement à la rentrée de 1992.

Trois catégories subsisteront donc :

- les attachés temporaires d'enseignement et de recherche (ATER) (décret n° 88-654 du 7 mai 1988 et n° 89-795 du 30 octobre 1989).

L'effectif des attachés temporaires se compose pour moitié d'agrégés et de certifiés du second degré détachés dans l'enseignement supérieur -qui sont des personnels titulaires- et pour l'autre moitié d'étudiants titulaires d'un doctorat qui sont des non-titulaires.

Les attachés temporaires 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 sont nommés sur des emplois d'enseignants-chercheurs provisoirement ou définitivement vacants et sont donc rémunérés sur le chapitre 31-11..

Ils sont redevables d'un service annuel de 192 heures de travaux dirigés ou de 288 heures de travaux pratiques et perçoivent une rémunération mensuelle d'environ 10.000 francs.

Le nombre des attachés temporaires atteindra selon le ministère "*au moins*" 1.500 (contre 1.300 l'année précédente) pour l'année universitaire universitaire 1991-1992.

- le monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur (décret n° 89-794 du 30 octobre 1989) offre à des étudiants de troisième cycle titulaires d'un D.E.A. et bénéficiaires d'une allocation de recherche du ministère de la recherche d'être recrutés comme moniteurs auprès d'un établissement d'enseignement supérieur.

Les intéressés perçoivent, outre une allocation de recherche d'un montant mensuel de 7.400 francs, une rétribution complémentaire de monitorat de 2.600 francs par mois (chapitre 43-50). 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 ou 96 heures de travaux pratiques et en suivant des stages ou cycles de perfectionnement. A cette fin, ils seront rattachés à l'un des dix huit centres interuniversitaires d'initiation à l'enseignement supérieur (CIES) dont chacun recouvre plusieurs universités ou établissements.

Le projet de budget pour 1992 prévoit de porter le nombre des moniteurs à 4.050 (+ 1.450 dont 900 au 1er janvier 1992 et 650 au 1er septembre 1992).(1)

Ces contingents ont été pleinement utilisés jusqu'alors.

Votre Commission observe que ce nouveau régime ne remédie pas aux défauts majeurs de ceux qui l'ont précédé : précarité statutaire et absence d'obligation de résultats.

Elle constate également que la situation des allocataires-moniteurs est nettement plus favorable que celle des différentes catégories d'intervenants auxquelles ils se substituent, dans la mesure où leur rémunération globale, soit 10.000 francs, correspond en fait à des obligations pédagogiques nettement allégées (64 heures annuelles de travaux dirigés) même si la fraction "allocation de recherche", soit 7.400 francs par mois, s'analyse comme une aide spécifique aux seuls travaux de préparation du doctorat.

L'indemnité de monitorat proprement dite, soit 2.600 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 487,5 francs (rémunération réelle du service fait), quand, dans le même temps, la rémunération des vacataires assurant les mêmes travaux dirigés n'atteint que 205 francs environ.

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.

• les allocataires moniteurs normaliens (décret n° 89-794 du 30 octobre 1989).

Ce régime donne aux élèves issus des écoles normales supérieures les mêmes droits et avantages qu'aux moniteurs pour une durée maximale de trois ans.

1. Rappel : le budget de 1990 a ouvert 2.000 rémunérations de monitorat et le budget de 1991 a porté ce nombre à 2.500.

Le projet de budget pour 1992 prévoit de porter le nombre de ces allocataires à 800 (+ 320)(1).

Sans nier l'utilité de mesures de pré-recrutement, votre Commission estime pourtant que les avantages accordés à ce titre sont 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 comme dans le cas du monitorat d'initiation 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...).

Ce système devrait à tout le moins prévoir dans tous les cas une obligation minimum de réussite et un mécanisme de remboursement en cas de nonaccès à un emploi public d'enseignant-chercheur (par analogie avec ce qui existe pour les élèves de l'E.N.A., de Polytechnique, etc...).

1. Rappel : le budget de 1990 a ouvert 220 rémunérations d'allocataires moniteurs-normaliens ; le budget de 1991 a porté ce nombre à 480.

III - LA FORMATION DES MAITRES

La formation des maîtres du premier comme du second degré va désormais être assurée par les Instituts universitaires de formation des maîtres mis en place à titre expérimental à la rentrée 1990-1991 et généralisés à la rentrée 1991-1992.

A. LA FINALITE DES I.U.F.M.

L'objectif des I.U.F.M. consiste à favoriser le recrutement de 23.000 enseignants par an d'ici à 1993 et de 27.000 enseignants par an de 1994 à 1999.

Pour ce faire, les écoles normales d'instituteurs, les centres pédagogiques régionaux (C.P.R.), les centres de formation de l'enseignement technique et les écoles normales d'apprentissage (E.N.N.A.) sont regroupés et doivent travailler en liaison étroite avec les universités.

Les personnels de ces établissements doivent opter pour rester ou non au service des I.U.F.M..

Les départements doivent décider de céder ou non à l'Etat les bâtiments des établissements actuels.

Des modules d'enseignement communs aux futurs instituteurs et aux futurs professeurs de collège et de lycées sont établis.

Le contenu même des C.A.P.E.S. est modifié en conséquence.

Des conventions sont passées avec les universités mais aussi par exemple avec l'Institut national de recherche pédagogique (INRP), le Centre national de documentation pédagogique (CNDP), le Centre International d'études pédagogiques (CIEP)...

B. LES RÉSERVES DU SÉNAT

La création des Instituts universitaires de formation des maîtres (1) a suscité déjà par deux fois de fortes réserves de la part du Sénat : en 1989 au moment du débat sur la loi d'orientation sur l'éducation posant le principe de leur création et, cet hiver, lors de la généralisation de l'expérience tentée sur trois I.U.F.M. à toute la France pour la rentrée 1991.

Pour mémoire, il faut rappeler que le principe d'une formation dispensée dans un même établissement à tous les futurs professeurs, de l'instituteur au professeur de classe terminale n'avait pas paru très réaliste au Sénat. De plus, décider une telle réforme dans des conditions d'improvisation prononcées a de quoi inquiéter.

Enfin, demander au Parlement, au cours de l'hiver 1990, de généraliser l'expérience revenait à considérer comme positive une expérimentation qui avait commencé le 1er octobre 1990 et dont les seuls résultats apparents étaient plus inquiétants qu'euphorisants.

C'est pourquoi, votre rapporteur spécial a mené, en étroite collaboration avec M. Jacques-Richard Delong, rapporteur spécial des crédits de l'enseignement scolaire, un contrôle en direction des I.U.F.M. déjà créés : ceux de Grenoble, Lille et Reims.

• L'information du Parlement

En décembre 1990, la presse a largement publié des extraits d'un rapport conjoint de l'Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de l'Inspection générale de l'Education nationale intitulé : *"Note préliminaire sur l'évaluation de la mise en place des Instituts universitaires de formation des maîtres"*.

Votre rapporteur a eu quelque peine à se procurer le document en question.

Il faut rappeler que la presse avait disposé de ce rapport en décembre, au moment de la discussion budgétaire ; en revanche votre Commission des finances et du contrôle budgétaire n'a obtenu la même information qu'en juin !

(1) Inspirée du rapport du recteur BANCEL de décembre 1989 : *"Pour une nouvelle dynamique de la formation des maîtres"*.

Mais il y a plus grave. En juin, votre rapporteur spécial a appris que l'Inspection générale de l'Education nationale avait, depuis le mois de décembre, rédigé deux rapports complémentaires sur les I.U.F.M., ces rapports restant non transmis à ce jour.

Au moment où, après plusieurs mois de tergiversations, le cabinet du ministre communique enfin le document demandé, celui-ci est déjà périmé depuis quelque temps puisque deux documents ultérieurs plus actuels ont été élaborés sur le même sujet.

En décembre 1990, le Parlement a voté la généralisation à toutes les académies de la création des Instituts universitaires de formation des maîtres. Le Sénat a alors refusé d'approuver cette opération car cela lui semblait prématuré et dépourvu de toute justification tangible en l'absence de toute information sur les expériences menées.

Il est inquiétant de constater qu'aujourd'hui, après un an d'expérimentation, le Gouvernement se refuse toujours à éclairer le Parlement. Cependant, l'ensemble des moyens des I.U.F.M. est transféré des crédits de l'enseignement scolaire à ceux de l'enseignement supérieur et le Parlement doit se prononcer sur ce transfert.

C. LES FAIBLESSES DES I.U.F.M.

. Les acteurs en présence

La création des I.U.F.M. a pour effet de "casser un monde solide" (1) où les professeurs d'école normale craignent l'irruption des universitaires tandis que ceux-ci, enseignants-chercheurs, se demandent ce que pourrait être leur place dans une structure non-universitaire éventuellement dominée par le recteur.

Seuls semblent adhérer au principe de la réforme les spécialistes des sciences de l'éducation, les psychologues et les rares universitaires qui s'occupaient depuis longtemps de la formation des maîtres.

. Le contenu des enseignements

Outre les traditionnelles connaissances relatives aux identités disciplinaires, la gestion des apprentissages (psycho-

(1) L'expression est de l'Inspection générale de l'Education nationale.

pédagogie, sciences de l'éducation) et la connaissance du système éducatif font désormais partie du bagage de l'élève enseignant.

Il reste à souhaiter que ce tripode, faute d'acquiescer un équilibre, connaisse au moins une égale solidité de ses trois composantes.

Quant aux formations communes aux professeurs de tous niveaux, elles occuperont au minimum 120 heures en deux ans (30 heures la première année et 90 heures la seconde).

. Le niveau des concours

La place que devrait tenir à l'avenir les épreuves dites professionnelles (de pédagogie) au sein des C.A.P.E.S. a conduit certains à dénoncer la baisse du niveau de recrutement des enseignants.

Votre rapporteur spécial redoutait que la création des I.U.F.M. annonce la suppression pure et simple du C.A.P.E.S. Tel ne semble pas être le cas. Mais le vider graduellement de son contenu et, partant, de son caractère sélectif, ne vaut guère mieux.

. L'articulation entre universités et I.U.F.M.

Ce lien manque de clarté. En effet l'I.U.F.M. sera-t-il juxtaposé artificiellement à l'université qui continuera à former en fait les élèves de l'I.U.F.M. ? Ou bien l'I.U.F.M. videra-t-il l'université d'une proportion importante de sa clientèle pour dispenser de son côté des enseignements quasi similaires ?

La réponse à ces questions sera sans doute différente selon les I.U.F.M. et résultera davantage de données de fait, notamment géographiques, que de considérations logiques dictées par le niveau des enseignements ou l'articulation entre les formations.

. Le niveau de recrutement des élèves comme celui des diplômés menace d'être fort inégal d'une région à l'autre.

En fonction du nombre d'allocations dont dispose chaque I.U.F.M., de la demande locale des élèves et des débouchés possibles, la difficulté de la sélection sera très variable à l'entrée en I.U.F.M. pour une matière donnée. Cette diversité risque de se retrouver au niveau du concours de recrutement dans l'enseignement.

. La révision du contenu des enseignements

L'urgence - à motivations politiques - de la mise en place de la réforme a conduit à bâcler le réexamen des matières enseignées qu'elle supposait pourtant.

D. LES OBSERVATIONS CRITIQUES DU RAPPORTEUR SPECIAL

1. La mise en place des I.U.F.M. procède d'un esprit dogmatique qui ne permet ni au Gouvernement de choisir les moyens mis en oeuvre, ni au Parlement d'en apprécier l'efficacité.

En effet, le désir pressant de rendre cette expérimentation irréversible a conduit le Gouvernement à improviser plutôt qu'à conduire la réforme engagée.

Non seulement le Gouvernement a étendu de manière très prématurée l'expérience des I.U.F.M. de Grenoble, Lille et Reims à l'ensemble des académies de France, mais il n'a pas été à même de prendre à temps les textes qui auraient dû permettre aux I.U.F.M. expérimentaux de se mettre en place.

Malgré les avis les plus autorisés, comme celui de l'Inspection générale de l'Éducation nationale, celui, négatif à l'unanimité, du Conseil national de l'enseignement supérieur, le Gouvernement n'a pas souhaité ralentir la cadence. Il a préféré occulter largement les difficultés plutôt que d'essayer de les surmonter.

2. Un état des lieux et des personnes.

Ce travail indispensable n'a pas précédé la mise en place des I.U.F.M. d'où le caractère empirique des expériences tentées... et le caractère irréversible des résistances créées par les éventuelles erreurs commises.

3. Les aspects financiers de la mise en place des I.U.F.M.

Ils sont, bien entendu, essentiels.

Dans son excellent rapport budgétaire pour 1991, notre collègue, M. Jacques-Richard Delong, s'était interrogé sur le coût de l'éparpillement des I.U.F.M. entre les divers sièges des anciennes écoles fusionnées.

L'Inspection générale de l'Éducation nationale, presque au même moment, émettait une interrogation analogue : *"Il importe de signaler un problème irritant et dont les conséquences peuvent être de grande importance, celui du remboursement des frais de déplacement... Compte tenu de la dispersion des lieux d'exercice, les déplacements de personnels doivent être nombreux... Il est nécessaire de prévoir un abondement important à ce titre de dépenses, bien supérieur à la somme des moyens des établissements rassemblés"*.

Autre point, les lieux d'implantation des I.U.F.M.. La tentation est grande de maintenir en fonctionnement plus ou moins larvé tous les centres fusionnés. Le souci de ne pas bouculer l'existence des personnels sédentaires, comme celui de ne pas priver telle ou telle municipalité d'un pôle d'animation ou de ne pas désertier un bâtiment dont personne ne saurait que faire, joue. Mais, plus grande est l'incapacité à se décider, plus elle se dissimule derrière des rêves fallacieux d'adaptation des locaux aux exigences nouvelles des I.U.F.M.. Au coût d'un maintien en service illusoire s'ajoute alors celui d'une transformation dispendieuse au nom de lendemains à l'utilité fort hypothétique.

Par exemple, une ancienne école normale, rebaptisée "antenne de l'I.U.F.M.", risque de n'accueillir qu'un groupe restreint d'élèves ; dès lors l'idée de sa transformation en centre de stages d'été germe malgré l'existence, à proximité, des locaux désertés d'écoles primaires, de collèges ou de lycées toujours disponibles en cette période de vacances

Autre exemple, des locaux inutilisés semblent appelés à devenir des "maisons de l'enseignant". Concept flou et qui ne laisse pas d'inquiéter. Par symétrie, les écoles, les collèges, les lycées devraient-ils n'être que des maisons de l'élève pour une "vie lycéenne" dont l'enseignant serait le corps étranger ?

4. La culture commune.

La création des I.U.F.M. a été en grande partie justifiée par le besoin qu'auraient eu les professeurs d'écoles, de collèges et de lycées d'acquérir une culture commune. Mais, compte tenu du niveau

de recrutement à l'entrée des I.U.F.M. , c'est-à-dire au-delà de la licence, n'est-il pas artificiel et vain de dépenser une telle énergie et de tels moyens pour rapprocher des étudiants dont beaucoup ont travaillé côte à côte pendant de longues années ?

5. Les I.U.F.M. et les valeurs choisies pour sélectionner les candidats.

A l'entrée de certains I.U.F.M., la sélection prévoit parfois, parmi les critères négatifs, l'affirmation d'une vocation forte pour le métier d'enseignant (1). Dans l'échelle de notations cette vocation est considérée comme un sérieux handicap.

Votre rapporteur spécial s'est refusé à en tirer une conclusion définitive.

6. Les I.U.F.M. et les libertés publiques.

Quoique non financier, cet aspect a retenu l'intérêt du rapporteur spécial de la commission des finances. En effet, certains questionnaires destinés à faciliter le recrutement de candidats à l'entrée en I.U.F.M. comportent des questions sur leur "hobby" (sic) et leur appartenance à une association - sauf si celle-ci a un caractère politique ou confessionnel.

Qu'en penser alors que l'attribution de l'allocation d'études dépend d'un entretien au cours duquel sont appréciées les motivations ?

7. Le niveau de recrutement des professeurs.

La mise en place des I.U.F.M. s'est accompagnée de la modification du contenu du C.A.P.E.S.. Cela aura-t-il un impact sur le niveau même du recrutement ? Rien pour l'instant ne permet d'affirmer le contraire (2).

Le souci de recruter rapidement davantage de professeurs est dicté par la nécessité. Pour autant, celui de maintenir le niveau de

1. D'après les indications écrites remises aux comités de sélection.

(2) Ce qui est très inquiétant si l'on sait qu'actuellement déjà des candidats sont admis au concours du CAPES externe avec des moyennes oscillant entre 4 et 6 sur 20.

leur recrutement évitera de graves mécomptes et témoignera du souci de bien gérer le denier public.

8. Des enseignements aux finalités mal définies.

La nécessité de mettre en place dans l'urgence la réforme l'a parfois discréditée : la presse a beaucoup glosé sur les cours de réalisation de la pâte à crêpes mais l'enseignement des danses bulgares a aussi retenu l'attention.

9. Le rapport de l'Inspection générale de l'Éducation nationale fait état de la nécessité d'assurer un suivi de la formation du jeune enseignant qui supposerait à la sortie de l'I.U.F.M. un bilan mettant en évidence ses points forts et ses points faibles!

Votre rapporteur n'ose déduire d'une telle proposition l'aveu anticipé de l'insuffisance de niveau des I.U.F.M.

10. Mais en fin de compte, comment juger de la réalité de l'accélération du recrutement des professeurs de tous niveaux grâce aux I.U.F.M. alors que le plan quinquennal de recrutement des enseignants de l'Éducation nationale prévu par la loi d'orientation sur l'éducation de juillet 1989 n'est toujours pas paru ?

En conclusion, votre rapporteur spécial tient à rappeler les propos du ministre de l'éducation nationale.

"Nous avons choisi, pour mettre en place les I.U.F.M., une méthode qui a parfois surpris. Il est vrai qu'elle est originale et qu'elle diffère des "réformes" imposées du sommet selon une logique très centralisatrice et dans la précipitation". déclarait M. Lionel JOSPIN, ministre de l'éducation nationale lors d'une conférence de presse, le 6 septembre 1990.

Il y a loin des intentions à l'acte et tel est surpris qui croyait surprendre car la précipitation est bien aujourd'hui un des caractères saillants de cette réforme.

Où sont les bilans de la création des trois I.U.F.M. expérimentaux de Grenoble, Lille et Reims ? Votre rapporteur spécial a demandé sans succès à ce jour les procès-verbaux de leurs conseils d'administration.

Cette absence d'évaluation n'empêchera vraisemblablement pas la suppression de toutes les écoles normales d'instituteurs et de tous les centres pédagogiques régionaux expérimentaux à la prochaine rentrée.

Mais en quoi la formation des maîtres aura-t-elle été améliorée par la création des I.U.F.M. ? Quel aura été le coût de ce bouleversement improvisé ?

E. LES MOYENS BUDGETAIRES DESTINES AUX I.U.F.M.

Les crédits

Le projet de loi de finances pour 1992 prévoit l'inscription de l'ensemble des crédits des I.U.F.M. à la section "enseignement supérieur" du budget de l'Education nationale.

1.247 millions de francs sont transférés en conséquence, ce qui correspond à 5.829 emplois et 410,6 millions de francs de crédits de fonctionnement.

En outre, la généralisation de l'expérimentation des I.U.F.M. est assurée par les mesures nouvelles suivantes :

- 7.200 allocations d'I.U.F.M. au 1er septembre 1992 (3.700 pour le premier degré et 3.500 pour le second degré) ;

- 26 millions de francs pour 184.000 heures complémentaires (81.000 heures au 1er janvier 1992 et 103.000 heures à la rentrée de 1992) ;

- 23,7 millions de francs liés au régime indemnitaire des directeurs et directeurs adjoints d'I.U.F.M. et à l'attribution de la prime d'enseignement supérieur aux professeurs des anciennes écoles normales.

Les emplois

3.413 emplois d'enseignants dont 2.867 emplois d'enseignants issus des anciennes écoles normales primaires et des E.N.N.A. et 546 emplois d'enseignants issus des anciens centres pédagogiques régionaux et des centres de formation des professeurs de l'enseignement technique ;

2.416 emplois d'A.T.O.S.

De plus, des enseignants des premier et second degrés et de l'enseignement supérieur participent aux enseignements des I.U.F.M.

Le ministère de l'Education nationale n'est pas en mesure de les dénombrer actuellement.

Les moyens en matériels :

Les I.U.F.M. disposent à leur création de l'ensemble des moyens en matériels dont disposaient auparavant les établissements auxquels ils se substituent.

Les capacités d'accueil :

A la rentrée de 1991, les I.U.F.M. accueillent 60.000 à 70.000 élèves-instituteurs, élèves-professeurs ou professeurs stagiaires en formation initiale auxquels s'ajoutent, en cours d'année, quelques dizaines de milliers d'enseignants titulaires en formation continue.

***"Aucune statistique n'est encore disponible en ce qui concerne la capacité totale d'accueil de ces établissements"* indique le ministère.**

CHAPITRE III

LES LOCAUX UNIVERSITAIRES

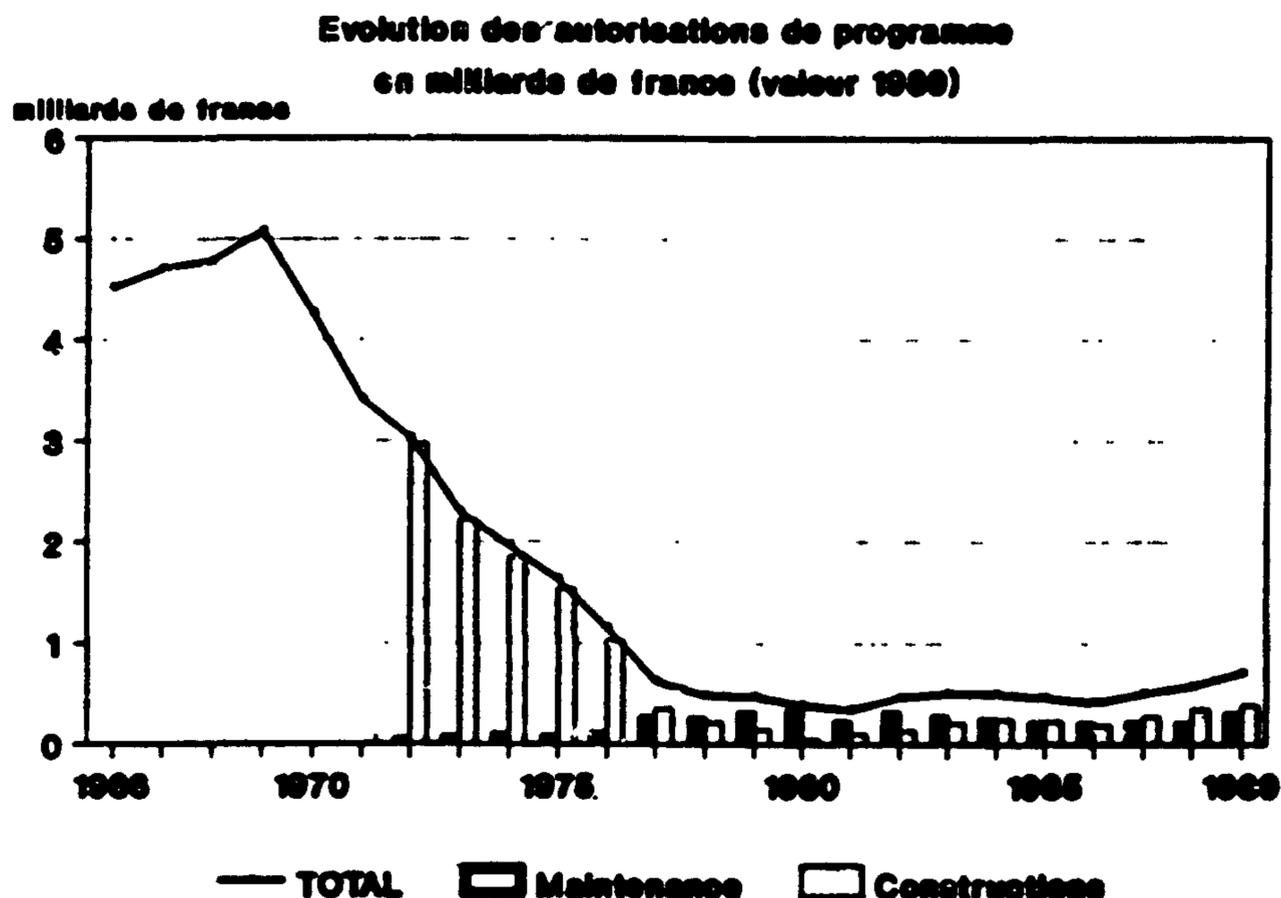
I. L'INSUFFISANCE DES LOCAUX UNIVERSITAIRES : UN RAPPEL

En 1990, dans son rapport au Président de la République, la Cour des comptes a recensé les difficultés relatives au retard pris en matière de construction des locaux universitaires.

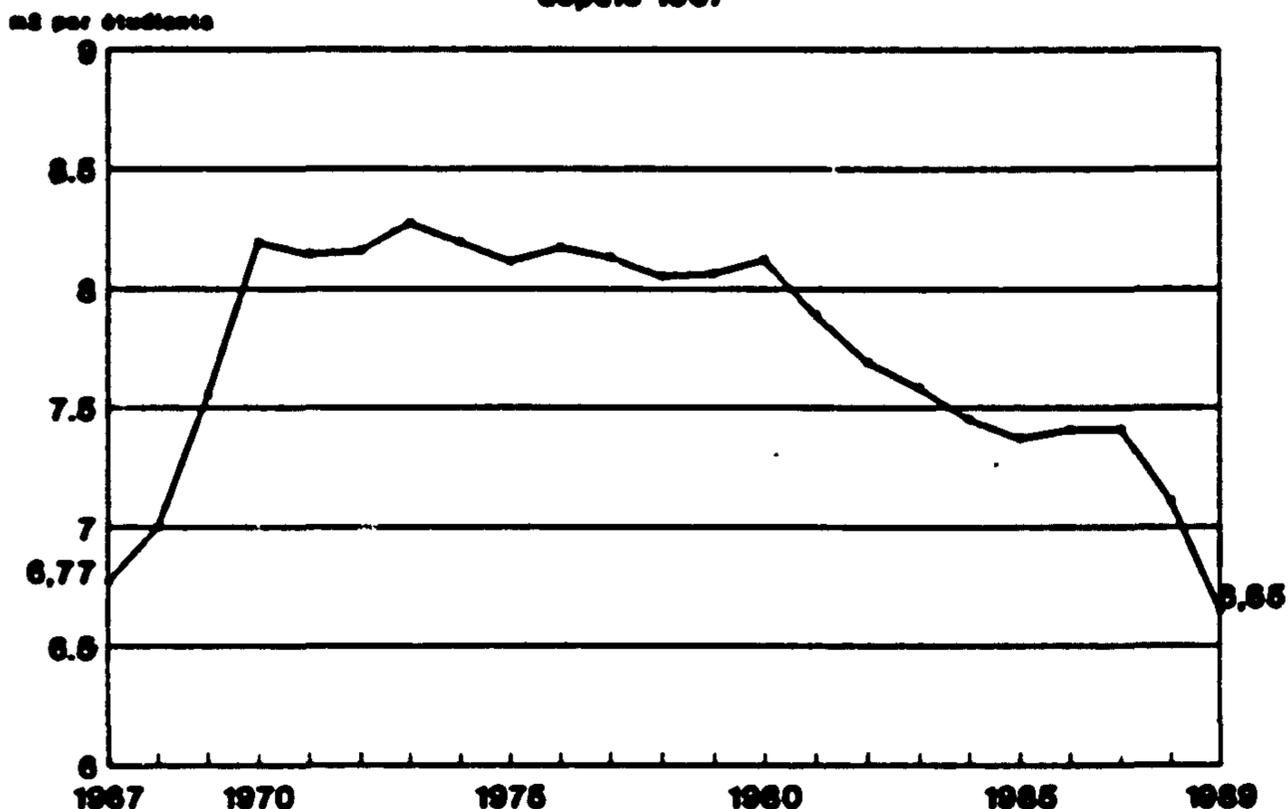
Après avoir rappelé que les effectifs d'étudiants sont passés de 129.000 en 1950 à 1.126.000 à la rentrée universitaire de 1990, après un triplement des effectifs entre 1960 et 1970, puis au moyen d'une croissance progressivement ralentie, la Cour notait que les constructions universitaires ont suivi un rythme comparable. 537.300 m² en moyenne par an étaient mis en service entre 1968 et 1972, contre 152.000 m² par an de 1973 à 1977, puis 47.600 m² par an à partir de 1978.

C'est pourquoi, même si les crédits alloués aux constructions nouvelles ont plus que doublé depuis 1986, ils ne représentent, en francs constants qu'un dixième de ceux accordés en moyenne entre 1966 et 1972.

La baisse des autorisations de programme liées aux constructions entraîne la réduction du nombre de mètres carrés disponibles par étudiant.



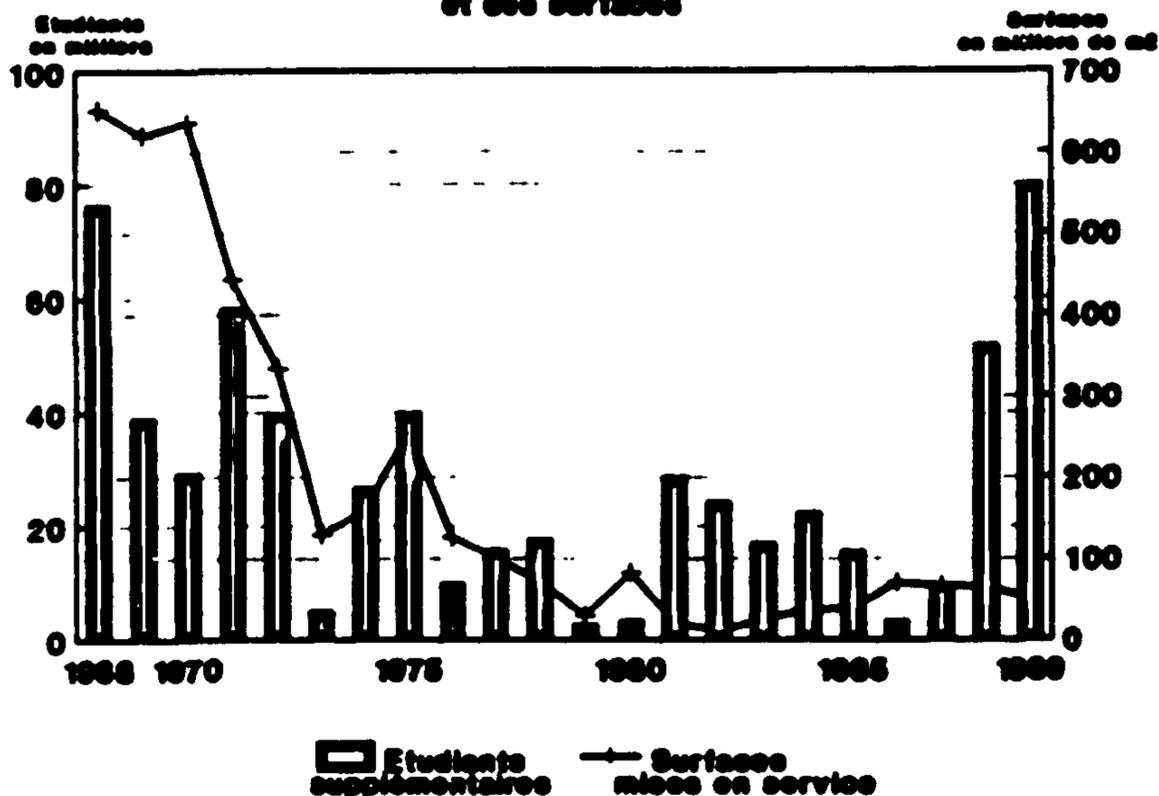
Evolution de la surface par étudiant depuis 1967



Source : rapport 1990 de la Cour des comptes

Enfin, un troisième tableau montre l'inadéquation de la politique de construction face aux effectifs croissants d'étudiants :

Croissance comparée du nombre d'étudiants et des surfaces



Source : rapport 1990 de la Cour des comptes

"Comme dans le passé, le ministère de l'Education nationale s'est laissé surprendre par une augmentation de la population étudiante qu'il n'a su ni prévoir ni anticiper et les besoins auxquels il doit faire face sont considérables" note la Cour des comptes.

Outre le fait que le patrimoine immobilier dont disposent les établissements d'enseignement supérieur n'est pas connu avec assez de précision, sa situation juridique demeure souvent incertaine.

De plus, les crédits de maintenance sont insuffisants : 52 francs par m² et par an en 1990 au lieu des 70 francs nécessaires pour les bâtiments publics en général.

Mais cela n'a rien d'étonnant puisque : *"Aucune programmation réelle des gros travaux de réparation n'a été faite au cours des dernières années et aucune évaluation du coût de remise en état du patrimoine, établissement par établissement, n'a pu être présentée."*

Pour 9.400.000 m² de surface construite, votre rapporteur relève qu'il faudrait augmenter les crédits de maintenance de 169,2 millions de francs.

Pour combler le retard en capacité d'accueil, la Cour des comptes estime que *"les crédits nécessaires dans le domaine immobilier pour combler le déficit actuel de 500.000 mètres carrés de locaux, rénover le patrimoine et augmenter la capacité actuelle de un million de mètres carrés -auquel il convient d'ajouter 370.000 mètres carrés de bibliothèques universitaires ainsi que les surfaces nécessaires au logement des étudiants- représenteraient 43,5 milliards de francs pour la période 1989-1999."*

Malheureusement, même indépendamment de l'ampleur de la somme nécessaire, *"le ministère... n'est pas en mesure de construire annuellement pour plus de 500 millions de francs de locaux universitaires."*

Un calcul simple fait apparaître qu'il faudrait 87 ans au rythme actuel pour résorber le retard accumulé...

II. LE PLAN D'URGENCE EN FAVEUR DES UNIVERSITES

Mis en place en janvier 1990, pour la rentrée universitaire 1990-1991, ce plan a été financé grâce au décret n° 90-284 du 30 mars 1990 :

Les crédits du plan d'urgence

(en millions de francs)

	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 56-10	370	340
Chapitre 66-70	30	30
Total	400	370

Ces nouveaux crédits ont permis de porter à 494,3 millions de francs les dépenses du chapitre 56-10.

A ces dotations s'ajoutent 54,8 millions de francs de subventions (chapitre 66-73) aux établissements d'enseignement supérieur auxquels a été déléguée la maîtrise d'ouvrage des constructions universitaires.

Les montants en cause montrent qu'il s'agissait davantage de mesures d'urgence que d'un plan digne de ce nom.

III. LE PLAN DE DEVELOPPEMENT DES UNIVERSITES (1991-1995) DIT "PLAN UNIVERSITE 2000"

Décidé par le Conseil des ministres du 23 mai 1990, le plan de développement et d'aménagement des universités devrait permettre de construire 1.500.000 m² de locaux nouveaux, au-delà des 300.000 m² déjà prévus et de rénover de nombreux locaux vétustes.

Le plan concerne aussi les bibliothèques universitaires, le financement de 30.000 logements supplémentaires d'étudiants et le relèvement des crédits de maintenance.

Les réalisations devront s'inscrire dans le cadre d'un schéma national de développement et d'implantation des enseignements supérieurs qui aurait dû être prêt à l'automne 1990.

Il est prévu que les collectivités territoriales seront associées au choix des implantations et à celui des formations ; en outre, elles peuvent se voir confier la maîtrise d'ouvrage de certaines opérations de construction (loi n° 90-587 du 4 juillet 1990).

Ces mesures tendent à permettre l'accueil satisfaisant de 300.000 étudiants supplémentaires d'ici l'année universitaire 1994-1995 et à redresser une situation très détériorée en matière de locaux.

Le tableau ci-dessous retrace le montant, hors musées, des dépenses relevant du plan de développement des universités en le comparant aux crédits des budgets pour 1990 et pour 1991.

Le financement du plan de développement 1991-1995

(en millions de francs)

	Autorisations de programme			Crédits de paiement		
	Budget voté 1990	Budget voté 1991	PLF 1992	Budget voté 1990	Budget voté 1991	PLF 1992
Hors recherche						
- Constructions						
56-10	483	1.370	1.375	414	646,3	1.612
66-73	80	200	800	32	90	438
- Maintenance						
66.72	391	471	471	353,5	430,5	471
- Equipement						
66-70	380	520	520	380	520	520
Recherche						
- Constructions						
56-12	45,4	30	20	47,7	15	10
66-73	-	30	50	-	15	40
- Maintenance						
66-72	101,3	101,3	116,3	99,45	101,3	108,8
Total	1.480,7	2.500	3.352,3	1.326,6	1.689,8	3.199,8

16,2 milliards de francs de crédits de construction, de maintenance et d'équipement devront être mobilisés de 1991 à 1995, soit une moyenne de 3,2 milliards de francs par an.

Après la tranche de 1991 qui s'élevait à 1.689,8 millions de francs, soit 52,8 % des crédits nécessaires, celle de 1992 en représente 99,9 % avec 3.199,8 millions de francs. Le retard pris en 1991, de 1.510,2 millions de francs reste encore à rattraper(1).

1. La Cour des comptes avait noté en 1990 que le ministère était incapable d'encadrer la construction de locaux au-delà de 500 millions de francs par an. D'où le recours au Secrétariat d'Etat aux grands travaux.

Il faut ici rappeler que les 16,2 milliards de francs du plan "Université 2000" ne comprennent pas les crédits du plan d'urgence de 1990 mais s'y ajoutent.

Pour compléter le financement du plan "Université 2000", l'Etat compte sur plus de 7 milliards de francs de contribution volontaire de la part des collectivités locales qui accepteraient de financer l'enseignement supérieur.

CHAPITRE IV

LES MOYENS DES ETABLISSEMENTS

I. L'EQUIPEMENT UNIVERSITAIRE

Evolution des dotations d'équipement depuis 1989

(en millions de francs)

	1990		1991		Variation 1991/1990 des CP en %	1992		Variation 1992/1991 des CP en %
	AP	CP	AP	CP		AP	CP	
Enseignements supérieurs et bibliothèques	1478	1179,5	2561	1686,8	+ 42,9 %	3.226	3.060	+ 81,4 %

A. L'EFFORT BUDGETAIRE DE L'ETAT

Les crédits d'investissement progressent de façon sensible, puisque le total des autorisations de programme est majoré de 17,5 % (39,8 % en 1991), tandis que les crédits de paiement s'accroissent de 44,2 % (+ 21,9 % en 1991).

L'augmentation des crédits de paiement est cette année, comme déjà l'an dernier, très importante. Elle atteint 81,4 % contre 42,9 % en 1991 et 19 % en 1990.

De plus, à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire de 1,3 milliard de francs du Titre V, destinée aux opérations d'investissements en faveur de l'enseignement supérieur, 175 millions sont consacrés à des opérations à caractère muséologique (déjà 222 millions de francs étaient inscrits à ce titre en 1991) : 80 millions sont ainsi prévus pour la rénovation de la Grande galerie du Museum national d'histoire naturelle (150 millions de francs en 1991), 77 millions de francs (72 millions en 1991) pour la rénovation du Musée national des techniques et 18 millions de francs en faveur des autres musées de l'Education nationale.

Ces sommes importantes, qui représentent près de 12,7 % du crédit total inscrit au Titre V, dont l'affectation répond à de réels besoins, n'auront évidemment aucune incidence sur l'équipement universitaire proprement dit, et n'accroîtront donc pas le potentiel global d'accueil des universités.

Enfin, le Titre V comporte également une ligne budgétaire de 1.100 millions de francs en autorisations de programme, 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 littéralement 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 ne paraît guère de nature à remédier de façon équitable aux carences et aux disparités maintes fois constatées en matière de construction universitaire.

B. LE CONCOURS DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE SITUATION AMBIGUE

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.

De plus, à l'intérieur de l'enveloppe budgétaire de 1,3 milliard de francs du Titre V, destinée aux opérations d'investissements en faveur de l'enseignement supérieur, 175 millions sont consacrés à des opérations à caractère muséologique (déjà 222 millions de francs étaient inscrits à ce titre en 1991) : 80 millions sont ainsi prévus pour la rénovation de la Grande galerie du Museum national d'histoire naturelle (150 millions de francs en 1991), 77 millions de francs (72 millions en 1991) pour la rénovation du Musée national des techniques et 18 millions de francs en faveur des autres musées de l'Education nationale.

Ces sommes importantes, qui représentent près de 12,7 % du crédit total inscrit au Titre V, dont l'affectation répond à de réels besoins, n'auront évidemment aucune incidence sur l'équipement universitaire proprement dit, et n'accroîtront donc pas le potentiel global d'accueil des universités.

Enfin, le Titre V comporte également une ligne budgétaire de 1.100 millions de francs en autorisations de programme, 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 littéralement 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 ne paraît guère de nature à remédier de façon équitable aux carences et aux disparités maintes fois constatées en matière de construction universitaire.

B. LE CONCOURS DES COLLECTIVITES LOCALES : UNE SITUATION AMBIGUE

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 l'échelon local privilégié pour les concours de ce type ; 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) comme indiqué sur la carte ci-dessous.

Les critères de création d'une antenne universitaire

En principe, le ministère exige le respect des critères suivants :

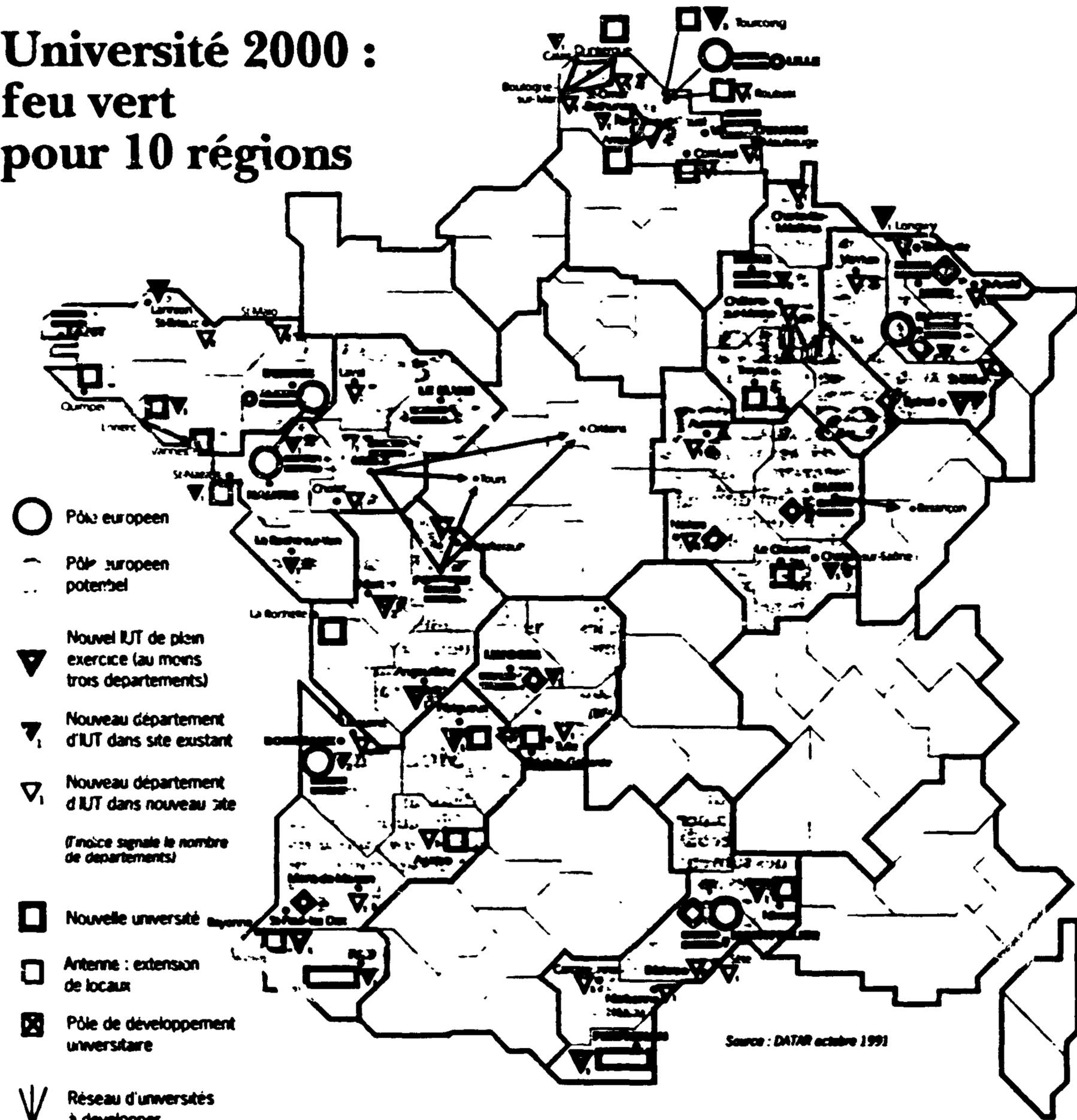
- réunir une masse critique d'étudiants (un millier) .
- offrir des enseignants diversifiés mais limités au premier cycle ;
- être encadrées par une université tutrice qui assure la même qualité et les mêmes conditions d'examen qu'au siège;
- réunir les conditions d'un environnement universitaire favorable (bibliothèque, équipement sportif, services aux étudiants).

Les crédits de fonctionnement et les emplois d'enseignants- chercheurs sont alors attribués selon les normes appliquées aux universités. Les surcoûts sont à la charge des collectivités locales.

Votre Commission souhaiterait qu'une étude soit menée par le ministère sur le coût par étudiant de ces antennes universitaires afin d'ajouter un critère financier à ceux retenus actuellement pour la création de ces structures.

PROSPECTIVE UNIVERSITAIRE 1990 - 1995

Université 2000 : feu vert pour 10 régions



Source : DATAR octobre 1991

Carte : CIAT

- Pôle européen
- Pôle européen potentiel
- ▽ Nouvel IUT de plein exercice (au moins trois départements)
- ▽ Nouveau département d'IUT dans site existant
- ▽ Nouveau département d'IUT dans nouveau site
- (l'indice signale le nombre de départements)
- Nouvelle université
- Antenne : extension de locaux
- ◻ Pôle de développement universitaire
- ▽ Réseau d'universités à développer
- ▭ Renforcement de l'université
- ▬ Extension et aménagement des sites universitaires
- ◇ Centre régional de l'ENSAM
- ◇ Ecole d'ingénieur de l'université
- Institut d'études politiques

Dix régions franchissent une nouvelle étape du schéma de développement Université 2000. Le comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) réuni le 3 octobre, vient en effet d'approuver les schémas régionaux de développement et d'aménagement universitaire des régions de la façade atlantique - Aquitaine, Bretagne, Pays de Loire et Poitou-Charentes, de l'arc nord-est - Nord-Pas-de-Calais, Champagne-Ardenne et Lorraine - ainsi que ceux des régions Bourgogne, Langue doc-Roussillon et Limousin. L'ensemble des schémas sera examiné par le comité interministériel d'aménagement du territoire avant la fin de l'année. Les objectifs de cette carte universitaire des années 1991-1995 ? Mieux accueillir des étudiants toujours plus nombreux (300 000 nouveaux étudiants d'Ici à 1995), adapter l'offre d'enseignement aux besoins de l'économie, réduire les disparités régionales et enfin assurer la complémentarité de l'université

française à l'heure européenne. L'Etat s'est engagé financièrement (16,2 milliards de 1991 à 1995) et propose un partenariat aux collectivités territoriales qui le souhaitent, traduit par la signature de conventions. Pour sa part, l'Etat assure la coordination de la carte universitaire, la définition des programmes, l'habilitation des diplômes nationaux, la répartition des emplois d'enseignants et d'enseignants-chercheurs, la responsabilité pédagogique, l'évaluation des programmes de recherche. Les collectivités territoriales, quant à elles, sont associées et consultées pour les implantations et les rénovations d'établissements, pour la définition des filières dans le cadre de la politique nationale. Elles peuvent proposer de nouvelles formations répondant aux besoins économiques et sociaux. Enfin, elles participent à la définition et à la mise en œuvre de la politique sociale en faveur des étudiants.

Pour parer aux besoins urgents en locaux, plusieurs départements, et même quelques villes, ont également 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, 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 1991, la part de l'Etat au financement des contrats de plan s'élève à 569 millions de francs en autorisations de programme (chapitre 56-10 et 66-73). 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.

Enfin, il est permis de s'interroger à nouveau sur la réalité de l'égalité des chances dans l'enseignement supérieur à partir du moment où le développement des établissements universitaires dans une région va dépendre des capacités contributives de celles-ci, l'Etat ne souhaitant pas aller au-delà de 50 % du financement quelle que soit la situation économique de la région concernée.

Le tableau ci-après retrace l'état d'exécution des contrats Etat-régions de 1989 à 1993. Il est regrettable et plutôt étonnant que le ministère de l'Education nationale ne croit pas utile de dresser parallèlement un tableau pour suivre l'état des engagements, des autres collectivités concernées.

Etat d'exécution des contrats Etats-régions (en millions de francs)

(Chapitres 56-10 et 66-73)

REGIONS	AP 1989 mises en place	AP 1990 mises en place	AP 1991 programmées	Solde 1992-1993
ALSACE	3,357	8,817	0,000	85,176
AQUITAINE	* 1,600	9,110	54,875	22,183
AUVERGNE	8,468	5,300	7,755	27,193
BOURGOGNE	1,418	11,212	0,285	36,103
BRETAGNE	0,204	17,076	65,027	36,297
CENTRE	8,867	22,479	10,980	103,763
CHAMPAGNE-ARDENNES	4,347	0,789	22,200	24,780
CORSE	0,000	0,000	2,290	9,510
FRANCHE-COMTE	4,131	** 9,302	10,109	96,265
ILE DE FRANCE	3,401	9,412	33,215	45,000
LANGUEDOC-ROUSSILLON	8,035	1,950	5,605	54,349
LIMOUSIN	0,325	4,590	9,162	19,374
LORRAINE	0,000	5,472	23,385	46,950
MIDI-PYRENEES	2,741	20,359	40,700	29,700
NORD-PAS-DE-CALAIS	4,516	49,997	92,517	152,970
BASSE NORMANDIE	37,632	9,046	3,600	15,374
HAUTE NORMANDIE	4,050	22,754	47,496	31,405
PAYS DE LOIRE	4,710	16,172	21,683	63,996
PICARDIE	0,000	0,000	0,900	51,707
POITOU-CHARENTES	0,160	15,107	20,522	32,879
PROVENCE-ALPES-COTES D'AZUR	0,186	1,906	5,338	77,620
RHONE-ALPES	11,490	5,516	55,432	105,771
Sous-Total	109,638	246,366	533,096	1.168,365
GUADELOUPE	0,000	0,000	0,973	24,027
MARTINIQUE	0,000	0,000	0,853	24,147
LA REUNION	2,000	3,851	13,757	36,632
NOUVELLE CALEDONIE	3,058	0,000	0,000	40,057
POLYNESIE	3,388	27,627	20,710	0,000
Sous-Total	8,446	31,478	36,293	124,883
TOTAL	118,084	277,844	569,389	1.293,248

* FIAT
 ** dont 3 MF FIAT

Source : ministère de l'Éducation nationale - septembre 1991

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.

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

II. LES DEPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les subventions de fonctionnement sont majorées de 169 millions de francs par rapport à 1991, soit une augmentation de 5,6 %.

Ce montant aura pour effet de situer à leur niveau le plus haut depuis 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 que l'effort budgétaire accompli n'ait eu pour effet que de combler le retard comptable constaté depuis une décennie.

Le simple maintien en l'état de leurs crédits de fonctionnement ne permet en effet pas de répondre à l'augmentation des besoins.

Il s'ensuit une détérioration rapide des équipements, des charges d'entretien courant plus élevées, un rythme d'usure du matériel plus soutenu, qui entraînent un net relèvement des dépenses de fonctionnement. Face d'un effort supplémentaire, on peut craindre qu'en dépit des mesures nouvelles ainsi proposées, la détérioration générale des conditions d'accueil des étudiants continue à faire sentir ses effets.

La situation des bibliothèques de l'enseignement supérieur appelle une attention particulière. Leurs subventions de fonctionnement passent de 255 millions de francs à 277 millions de francs en 1992 (+ 8,6 % contre + 11,3 % en 1991).

Leurs dépenses de personnel atteindront 429,1 millions de francs en 1992 contre 376,8 millions de francs en 1991 (+ 13,8 %) pour le personnel de bibliothèque et 91,2 millions de

francs en 1992 contre 90,1 millions de francs en 1991 (+ 1,2 %) pour le personnel administratif.

Toutefois, les crédits de maintenance des bibliothèques fixés à 26 francs par mètre carré en 1990 sont insuffisants. Ils doivent être comparés aux 70 francs par mètre carré jugés souhaitables par la Cour des comptes et aux 80 francs par mètre carré espérés par le ministère de l'Éducation nationale.

Il convient d'ailleurs de rappeler la création de 90 emplois de personnels spécialisés, qui, pour autant qu'ils seront pourvus, permettront de mieux valoriser les moyens matériels supplémentaires ainsi accordés aux bibliothèques universitaires.

Mais, quoiqu'il en soit, les bibliothèques universitaires doivent être remises à niveau pour combler le retard préoccupant (1) qu'elles ont pris pendant la dernière décennie par rapport aux bibliothèques des grands pays industrialisés. L'effort à accomplir est considérable puisqu'il s'agirait de construire près de 400.000 mètres carrés en dix ans, de créer 1.500 emplois d'ici 1995 et de porter la subvention de fonctionnement des bibliothèques de 277 à 600 millions de francs.

III. LES ETABLISSEMENTS A STATUT SPECIFIQUE

A. L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PRIVE

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

1. En 1989, les bibliothèques universitaires françaises ont prêté 13 documents par lecteur inscrit. Ce nombre est de 28 par lecteur en République fédérale d'Allemagne pour l'année 1987.

En 1989, les bibliothèques universitaires françaises ont acquis des documents à hauteur de 128 francs par étudiant, soit un volume pour trois étudiants et une revue pour seize étudiants. Il faudrait porter les crédits à 400 F ou 500 F par étudiant pour acquérir un volume par étudiant et s'abonner à une revue pour cinq étudiants.

• **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 théologie de Toulouse**.

Les subventions correspondantes ont, en 1991, atteint **81 millions de francs**.

• **Les établissements privés à vocation technologique ou commerciale, dans le cadre notamment d'accords avec la Fédération des écoles supérieures d'ingénieurs et de cadres (FESIC) ou l'Association des grandes écoles fédérées de la région Nord (GEFIRN).**

En 1991, quatorze établissements adhérant à la FESIC ont ainsi perçu des subventions d'un montant total de **38,1 millions de francs** ; la GEFIRN a reçu **1,2 million de francs**.

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, tels ceux membres de la F.E.S.I.C.

En 1988, une convention supplémentaire a d'ailleurs été conclue avec l'Association des Grandes écoles fédérées d'ingénieurs de la région Nord (GEFRIN).

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

**Les crédits d'aide à l'enseignement supérieur privé (en milliers de francs)
(Chapitre 43-11, article 10)**

Années	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Montant	57.603	74.749	75.045	105.749	116.750	118.700	128.249	128.749

Depuis 1990, le montant total des crédits accordés à l'enseignement supérieur privé évolue dans l'ambiguïté.

A la suite d'une demande du Sénat lors du vote du budget pour 1990, 10 millions de francs supplémentaires ont été accordés en cours d'année.

La loi de finances pour 1991 a consolidé la progression de 10 millions de francs enregistrée l'année précédente mais, dans le même temps, une mesure d'économie de 5 millions de francs est venue frapper l'aide à l'enseignement supérieur privé malgré les engagements pris par le Gouvernement. Fort opportunément, une initiative parlementaire a permis de dégager 4,5 millions de francs - 1 million à l'Assemblée nationale et 3,5 millions de francs au Sénat.

Il faut souligner pour le déplorer vivement que ces 4,5 millions de francs n'ont toujours pas été versés à l'enseignement supérieur privé malgré leur vote par le Parlement et en dépit des promesses réitérées du Gouvernement.

Pour 1992, il est prévu d'augmenter les crédits de 5 millions de francs en apparence mais de 0,5 millions de francs en réalité, car les 4,5 millions de francs résultant de l'initiative parlementaire sont déduits des mesures acquises. Il y a donc "non reconduction" des 4,5 millions de francs inscrits en loi de finances pour 1991 mais jamais versés aux établissements.

B. LES GRANDS ETABLISSEMENTS FRANCAIS A L'ETRANGER

Votre Commission porte un intérêt très attentif à la situation des grands établissements français à l'étranger, qui concourent au prestige et au rayonnement universitaires français.

Votre Commission a toujours 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 a par ailleurs souhaité que les crédits destinés aux Grands Etablissements fassent l'objet d'une présentation plus détaillée dans les documents budgétaires.

Des contrats quadriennaux de développement de la recherche et des études doctorales viennent d'être conclus pour la période 1991-1994. A cette occasion, les crédits consacrés aux grands établissements ont été augmentés, en particulier au profit des établissements les plus impliqués dans les études doctorales et au profit de l'Ecole française d'Extrême-Orient.

Douze équipes d'accueil de doctorants ont été reconnues au sein des grands établissements, ce qui témoigne du haut niveau scientifique atteint.

Il demeure que l'effort consenti ne permet pas de combler le retard causé par la stagnation des crédits au cours des dernières années.

**L'évolution des crédits alloués aux grands établissements français à l'étranger
(en milliers de francs)**

Etablissements	1988	1989	1990	1991	Evolution 1991-1990
Ecole française de Rome	11.217	11.792	11.792	13.495	+ 14,4 %
Ecole française d'archéologie d'Athènes	8.172	8.362	8.362	9.400	+ 12,4 %
Casa de Velasquez	9.011	9.148	9.148	9.750	+ 6,5 %
Institut français d'archéologie orientale	8.094	8.110	8.530	9.298	+ 9 %
Ecole française d'Extrême-Orient	3.814	3.814	3.814	4.658	+ 22,1 %
TOTAL	40.308	41.226	41.646	46.601	+ 11,8 %

CHAPITRE V

LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

L'évolution du montant des crédits alloués à la recherche universitaire, +6,3 % (5,8 % en 1991), fait douter de la réalité du caractère prioritaire de celle-ci.

Les actions entreprises reposent sur trois idées forces : la priorité accordée à la formation, la nécessité de corriger certaines inégalités en donnant aux étudiants et aux enseignants-chercheurs une égalité des chances, la généralisation de l'évaluation des actions comme de la politique de la recherche.

Pour 1991, les objectifs sont : couplage de la recherche et de la formation doctorale, formation des enseignants-chercheurs, classification et transparence du dispositif d'évaluation, refonte du système de répartition des crédits.

I. LA PRESENTATION DES CREDITS

A. LES DEPENSES ORDINAIRES

Le montant des dépenses ordinaires consacrées à la recherche universitaire s'élève à 87,4 millions de francs, contre 86,6 millions de francs en 1990, soit un accroissement de 0,9 % (2 % en 1991).

Ces crédits ne représentent en fait qu'une fraction des dépenses ordinaires consacrées 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 personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service (ATOS) et des personnels ingénieurs, techniciens et administratifs (ITA), affectés aux laboratoires et activités de recherche, 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 demeurent en 1992 à un montant de 60,6 millions de francs, comme en 1991, soit un nouveau recul en francs constants car l'augmentation n'avait été que de + 2 % en 1991.

B. LES DEPENSES EN CAPITAL

1. Les crédits de paiement

On constate que le budget pour 1992 prévoit une augmentation des crédits de paiement qui s'élèvent à 1.775,5 millions de francs contre 1.665,9 millions de francs en 1991 (+ 6,5 %) :

- opérations de construction et de maintenance : 158,8 millions de francs, + 20,9 % (- 10,8 % en 1991) ;
- équipement : 415,8 millions de francs, + 6,4 % (+ 12,4 % en 1991) ;
- soutien des programmes : 1.200,99 millions de francs, + 5 % (+ 6,5 % en 1991).

2. Les autorisations de programme

Les autorisations de programme inscrites au projet de budget pour 1992 s'accroissent au total de 5 % (contre 8,6 % en 1991),

passant de 1.714 millions de francs en 1991 à 1.800,1 millions de francs :

- construction, maintenance : 186,3 millions de francs, + 15,4 % (+ 9,9 % en 1991);
- équipement : 412,8 millions de francs, + 9,5 % (+ 14,4 % en 1991); ;
- soutien des programmes : 1.200,99 millions de francs, + 5 % (+ 6,5 % en 1991).

II. L'EVOLUTION DES CREDITS D'EQUIPEMENT DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

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

A. LES CONSTRUCTIONS ET LA MAINTENANCE (chapitres 56-12, 66-72 et 66-73)

Ces opérations immobilières consistent en des constructions neuves, réalisées par priorité dans les universités de province les plus 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 1991, ont été poursuivies, notamment la remise en état des locaux de l'avenue du Président-Wilson à Paris afin de constituer un pôle de recherches sur l'Extrême-Orient et la restructuration des locaux de l'Institut Henri-Poincaré (maison des mathématiques).

**Evolution des crédits de paiement des opérations
immobilières de la recherche universitaire depuis 1987
(en millions de francs)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Constructions neuves	99	157,3	122,7	47,7	30	50
Maintenance (à partir de 1989)	—	—	48,8	99,5	101,3	108,8
TOTAL	99	157,3	171,5	147,2	131,3	158,8
Variation par rapport à l'exercice précédent	(1)	(1)	+ 9 %	- 14,1 %	- 10,8 %	+ 20,9 %

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

B. LES CREDITS DE MATERIELS

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 1988 et 1989 la stagnation de la dotation accordée aux moyens de calcul et au matériel scientifique, puis un redressement en 1991.

Le montant total des crédits de matériels s'élève pour 1992 à 415,8 millions de francs, soit une hausse de 6,4 % par rapport à 1991 (+ 14,9 % en 1991).

III. L'EFFORT FINANCIER EXIGE PAR LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

Votre Commission déplore, chaque année, l'insuffisance des crédits affectés à la recherche universitaire, aussi bien en ce qui concerne les opérations de construction que d'équipement en matériels.

Une telle évolution exclut toute relance de la recherche universitaire.

Toutefois, l'augmentation des crédits de paiement affectés aux constructions, dont l'enveloppe globale diminuait

de manière importante depuis deux ans, traduit la volonté de mettre un terme à la dégradation observée.

Les moyens réels des laboratoires ("soutien des programmes") sont eux-mêmes affectés par cette diminution, puisqu'ils sont à peine reconduits en francs courants depuis deux ans.

L'évolution des crédits de la recherche universitaire

(en millions de francs)	1990	1991	1992	Variation en % 1992/1991
Dépenses ordinaires	229,2	298,5	439,8	+ 47,3
Dépenses en capital (crédits de paiement)	1 570,0	1 665,8	1 775,6	+ 6,5
TOTAL DO + CP	1 799,2	1 964,3	2 215,4	+ 12,7
Autorisations de programme	1 577,8	1 714	1 800,1	+ 8,6

Autre élément préoccupant, la part des autorisations de programme de la recherche universitaire dans le budget civil de recherche et de développement qui a diminué de 1987 à 1990 ne marque cette année, comme l'an passé, qu'une amélioration symbolique.

**La comparaison entre les autorisations de programme de la recherche universitaire et du BCRD
(en millions de francs)**

Année	AP de la recherche universitaire	AP du CNRS	AP du BCRD	% RU/BCRD
1987	1.440	-	19.154	7,5 %
1988	1.442,6	-	19.676	7,3 %
1989	1.503	2.320	21.390	7,0 %
1990	1.577,8	2.437	23.336	6,7 %
1991	1.714	2.578	25.198	6,8 %
1992	1.800,1	2.651	25.680	7 %

Votre Commission tient à souligner à nouveau la nécessité d'accompagner l'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...) par un soutien financier accru à la recherche universitaire.

CHAPITRE VI

L'ACTION SOCIALE

L'ensemble du budget d'action sociale en faveur des étudiants passe de 4.906,1 millions de francs à 5.473,1 millions de francs, soit une augmentation de 11,5 % par rapport à 1991. L'action sociale représentera ainsi 15,1 % du budget total de l'enseignement supérieur (15,9 % en 1991).

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

	1988	1989	1990	1991	1992
Aides directes	2.273,1	2.805,5	3.166,4	3.638,4	4.139,5
Aides indirectes	1.053	1.086,8	1.220	1.268,1	1.333,6
Total	3.326,1	3.892,3	4.386,5	4.906,1	5.473,1
Variation par rapport à l'exercice précédent	+ 5,6 %	+ 17 %	+ 12,6 %	+ 11,8 %	+ 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...

De plus, les établissements pourront, dès la rentrée 1991, mener des actions complémentaires en faveur de leurs étudiants par le biais d'un fonds d'amélioration de la vie étudiante abondé par un prélèvement minimum de 40 francs sur les droits d'inscription.

I. LES AIDES DIRECTES

A. LES BOURSES

Les crédits de bourses passent de 3.638,4 millions de francs à 4.139,5 millions de francs, soit une majoration de 13,7 % (+ 14,9 % en 1991). 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) et qui peuvent s'assimiler à de véritables bourses d'étude.

L'ensemble des taux des bourses d'enseignement supérieur a été revalorisé de 4,9 % au titre de 1992 (+ 6 % en 1991) avec effet au 1er octobre 1991, tandis que le nombre total des bénéficiaires atteindra environ 290.000 étudiants (dont environ 280.000 sur critères sociaux) à la rentrée universitaire 1992, soit une augmentation de 3,5 % par rapport à 1991

A la rentrée 1992, les effectifs boursiers devraient augmenter de 12 % et le taux des bourses de 3 %, ce qui a entraîné l'inscription au budget de 117,1 millions de francs de mesures nouvelles. L'objectif est de compter 25 % de boursiers parmi les étudiants, contre 17 % actuellement.

**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 (2) (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 %
1991	4.680	16.236	+ 4,8%
1992	6.210	16.740	+ 3,1%

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

(2) n° 5 maximum à compter de 1992.

Votre Commission observe que les bourses accordées aux étudiants demeurent d'un montant individuel fort réduit (de 500 francs par mois pour l'échelon 1 à 1.353 francs par mois pour l'échelon 9) et que, en francs constants, le taux des bourses est pratiquement inchangé depuis 1980.

Votre Commission déplore cette situation depuis 1990 et a déjà 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.

B. LES AUTRES AIDES DIRECTES

Le Gouvernement a placé l'amélioration des conditions de vie des étudiants parmi ses priorités. En conséquence, un système de prêt aliéné sur des critères sociaux et universitaires va être expérimenté à partir de la rentrée de 1991. Ce système complète celui des bourses. Un étudiant pourra donc obtenir soit une bourse, soit une bourse cumulée avec un prêt, soit un prêt de 13.000 francs par an -maximum 39.000 francs en trois ans- au taux de 10,7 % en moyenne.

Des banques(1) ont reçu en juillet 1991, après adjudication, des lots de prêts partiellement garantis par l'Etat (à hauteur de 50 %) dont elles s'engagent à placer la totalité. Un fonds de garantie, alimenté par l'Etat mais aussi par les universités grâce à des sommes recueillies auprès des collectivités territoriales et des entreprises, a été créé.

Il convient de rappeler que votre Commission avait suggéré sans succès des mesures dont le principe n'a pas été retenu par le Gouvernement. On s'aperçoit aujourd'hui que les initiatives de ce dernier sont loin d'avoir atteint les objectifs qu'il s'était fixés.

II. 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 1.200,8 millions de francs à 1.265,6 millions de francs, soit une augmentation de 5,3% (contre 3,5 % l'an dernier).

A. LES RESTAURANTS UNIVERSITAIRES

Le potentiel d'accueil et les conditions de service des repas universitaires évoluent parallèlement aux effectifs étudiants.

1. Il s'agit de la Banque nationale de Paris (8.000 prêts), de la Caisse nationale de Crédit agricole (12.000 prêts), du Crédit lyonnais (12.000 prêts) et de l'Union centrale des caisses de crédit municipal.

L'accroissement du coût budgétaire de cette prestation est de 4,2 % (487,7 millions de francs en 1992 contre 467,7 millions de francs en 1991) ; dans le même temps, le nombre total des repas servis augmentera d'environ 2,6 %, ce qui correspond à une subvention par repas augmentant d'environ 18 centimes, et passant de 6,28 francs à 6,44 francs. En francs constants, la subvention de l'Etat a baissé depuis 1981, tandis que le prix acquitté par l'étudiant a augmenté.

Le nombre de places a augmenté de 11.000 unités à la rentrée de 1991 grâce à la construction de douze restaurants et de douze opérations d'extension et de restructuration. La promotion de petites unités de restauration proches des lieux d'enseignement sera envisagée.

L'objectif du plan Université - 2.000 est de 50.000 places supplémentaires en cinq ans.

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	65.118.138	422.157.736	6,48	8,50
1986	67.083.724	433.086.480	6,46	8,75
1987	68.043.849	424.700.000	6,24	9,00
1988	69.473.448	428.700.000	6,17	9,30
1989	70.976.722	441.640.000	6,22	9,60
1990	71.270.758	447.700.000	6,28	9,90
1991	72.638.885	467.700.000	6,44	10,50
1992	74.588.000	487.700.000	6,54	11,50

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

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

B. LES CITES UNIVERSITAIRES

Le schéma national de développement et d'aménagement universitaire dit "plan université 2000" adopté par le Conseil des ministres du 23 mars 1990 prévoit, pour la période 1991-1995, 30.000

logements supplémentaires à un rythme de 6.000 logements par an, suivant la procédure des prêts locatifs aidés (P.L.A.) gérée par le ministère de l'Équipement et du logement. 115 millions de francs sont inscrits à ce titre au budget de ce ministère comme participation de l'Éducation nationale.

Chaque année, 160 millions de francs doivent être mobilisés pour la mise en oeuvre de ce plan dont 80 millions de francs pour la maintenance normale (40 millions de francs de l'État et autant par autofinancement des C.R.O.U.S.).

80 millions de francs sont prévus pour 1992 au titre des opérations de réhabilitation compte tenu des nombreux et graves désordres qui affectent la structure même des bâtiments, des réseaux et des équipements (100 millions de francs étaient inscrits en 1991).

Evolution du logement en cités universitaires depuis 1985

Année	Nombre total de lits subventionnés (1)	Subvention totale en francs	Subvention par lit et par mois (en francs) (2)	Redevance mensuelle acquittée par l'étudiant (en francs)
1985	111.908	223.671.460	210,39	450
1986	111.949	232.426.198	218,60	469
1987	112.915	215.485.825	216,68	493
1988	113.597	191.085.825	199,68	517
1989	109.962	191.085.825	182,92	532
1990	109.361	191.085.825	183,93	548
1991	107.566	191.085.825	186,99	571
1992	107.980	191.085.825	186,28	588

(1) Par ailleurs, le nombre de lits non subventionnés atteint environ 7 % des lits subventionnés.

(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 du secteur privé 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.

Au cours de l'année 1991, l'Observatoire de la vie étudiante, créé en février 1989, a étudié plus particulièrement le problème du logement des étudiants.

Comme pour les restaurants universitaires, il est à noter que, en francs constants, la subvention de l'État a diminué depuis 1981 tandis que la redevance mensuelle acquittée par l'étudiant a augmenté.

CONCLUSION

Au-delà de la croissance appréciable des crédits destinés à l'enseignement supérieur durant trois années consécutives, votre rapporteur spécial a souhaité prendre la mesure de l'écart entre les besoins et les moyens financiers qui y sont destinés. Il en résulte que plusieurs années séparent la politique menée actuellement des résultats qu'elle entend atteindre dans un proche avenir.

Le problème est à la fois quantitatif et qualitatif. Pour le premier aspect, l'Etat a appelé à son aide les collectivités territoriales mais d'où lui viendra l'assistance pour maintenir la qualité de l'enseignement de demain ?

A l'heure où le Gouvernement s'entête à brusquer la mise en place improvisée d'un système totalement nouveau de formation des maîtres des écoles, des collèges et des lycées à travers la structure unique des Instituts universitaires de formation des maîtres, la Commission des finances a mené un contrôle budgétaire sur ce qui était présenté comme une expérimentation limitée à trois I.U.F.M.

Votre rapporteur spécial a relevé avec consternation que l'extension à tout le territoire de cette expérience a été gérée avant même que des résultats positifs aient pu être enregistrés et alors que de trop nombreux indices et témoignages attestaient de la catastrophe pédagogique majeure que constituent les I.U.F.M.

Les rapports remis au ministre par l'Inspection générale de l'Éducation nationale ont été jugés confidentiels, sans doute pour mieux convaincre le Parlement de la réussite de l'expérience dont la confusion le dispute à l'opacité.

Même les partisans les plus convaincus du renouveau pédagogique censé résulter des I.U.F.M. restent interdits devant les modalités de la mise en oeuvre de cette réforme.

Les structures de formation des enseignants ont été bouleversées au moment où un recrutement massif était nécessaire dans certaines disciplines risquant par là même de dissuader les étudiants de toutes les disciplines de se tourner vers l'enseignement.

Les écoles normales ont disparu, la formation des futurs enseignants a été retirée aux universités au nom d'une redistribution géographique des vocations professionnelles à la faveur d'un saupoudrage hasardeux des crédits destinés aux I.U.F.M. et à leurs allocataires.

Le doute s'est emparé de tous, enseignants et enseignés.

Nul ne s'est risqué à prédire le coût financier de cette réforme ; quant au gâchis humain il est déjà important.

En réalité, il est impossible de décréter une modification brutale de l'enseignement supérieur. Il n'y aura pas davantage deux fois plus de thèses soutenues, deux fois plus d'ingénieurs diplômés qu'il n'y a eu 80 % des élèves au niveau du baccalauréat du seul fait de l'affichage de la volonté gouvernementale.

L'enseignement supérieur obéit à des rythmes d'amplitude différente de ceux de l'action gouvernementale et la qualité prévaut dans l'enseignement tandis que le Gouvernement mesure le succès de sa politique à l'aune des statistiques quantitatives. Pour les améliorer, il schématise les sélections, désamorce les réflexions, truque les résultats et ignore les coûts.

La qualité de l'enseignement supérieur ne peut résulter que du niveau de formation de tous les enseignants et de l'action persévérante de ceux-ci complétée par la lucidité du Comité national d'évaluation dont l'intervention mérite d'être saluée et encouragée et, surtout, dont les résultats doivent être médités.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, la gravité de la situation présente de l'enseignement supérieur conduit la Commission des finances à proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'enseignement supérieur pour 1992.

Annexe

Enseignement Supérieur - Gestion 1990 (1)

I. Dépenses ordinaires (milliers de francs)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits effectifs	Dépenses constatées (1)	Taux de consommation	Soldes	
					dépass.	disponible
31.05 Personnel non enseignant rémunérations principales	4 040 293	4.103.948	4.007.730	97,6 %		96.217
31.06 Personnel non enseignant indemnités et alloc. diverses	304 708	323.671	320 121	98,9 %		3.549
31.11 Personnel enseignant et chercheurs : rémunérations principales	10.562 841	10.815.826	10 785 298	99,7 %		30.528
31.12 Personnel enseignant et chercheurs individuels et allocations diverses	386.607	392.328	387 234	98,7 %		5.094
31 71 Rémunérations de personnels ouvriers	10.851	10.851	9 854	90,8 %		997
31.96 Rémunérations de personnel divers et vacataires	427.941	427.941	420 524	98,2 %		7 416
33.90 Cotisations sociales part de l'Etat	528.956	535 142	670 074	125,2 %	134 932	
33.91 Prestations sociales versées par l'Etat	363.612	371.971	318 360	85,5 %		53.610
34.96 Dépenses informatiques	57.954	73.467	65 209	88,7 %		8.251
36.11 Subventions de fonctionnement	3.070.629	3 202.830	3.201.998	99,9 %		831

Dépenses ordinaires (milliers de francs)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits effectifs	Dépenses constatées (1)	Taux de consommation	Soldes	
					dépass.	disponible
36.14 Oeuvres en faveur des étudiants subv.de fonction.	390.097	408.579	408.579	100 %		---
36.15 Subventions de recherche scientifique	58.952	58.952	58.952	100 %		
36.19 Dépenses de fonctionnement des chancelleries	12.020	12.074	12.074	100 %		
37.82 Examens & concours	48.790	49.198	46.149	93,8 %		3 049
37.92 Emplois de fonds provenant de legs ou de donations	0	127	127	99,5 %		0,6
37.94 Réformes administratives	3 510	3.939	3 895	98,8 %		44
43.11 Encouragements divers	132.996	142.996	142 681	99,7 %		"
43.50 Aide pré-recrutement enseignants-chercheurs	133.050	102 661	78 260	76,2 %		21 111
43.60 Pré-recrutement et formation initiale maitres 1er et 2nd degrés	225.000	193.638	162 384	83,8 %		31.253
43.71 Bourses et secours d'études	3.166.424	3.219.021	3.186.877	99 %		32 144
46.11 Oeuvres sociales en faveur des étudiants	780.009	780.009	780.009	100 %		---
TOTAL D.O.	18.281.695	20.805.057	20.729.525	99,7 %		75.531

(1) Paiements . situation au 11 juillet 1991

Enseignement Supérieur - Gestion 1990 (1)

II. Dépenses en capital (crédits de paiement)

(en milliers de francs)

Chapitres	Crédits initiaux	Crédits effectifs	Dépenses constatées	Taux de consom- mation	Soldes	
					Dépas- sements	Dispo- nibles
56-10- Enseignements supérieurs	414.000	1.323.525	909.315	68,7 %	-	414.209
56-12- Enseignements supérieurs- Recherche	47.700	111.805	82.465	73,7 %	-	29.340
66-70- Subventions d'équipement universitaire médical, social et culturel	380.000	426.788	411.479	96,4 %	-	15.308
66-71- Subventions d'équipement à la recherche universitaire	1.422.835	1.465.993	1.440.453	98,2 %	-	25.540
66-72- Maîtrise d'ouvrage maintenance du patrimoine immobilier de l'Etat	452.950	460.406	455.790	99 %	-	4 616
66-73	32.000	32.000	27.690	86,5 %	-	4 310
Total	2.749.485	3.820.520	3.327.195	87 %	-	493.325

(1) Paiements : situation au 11 juillet 1991.

Réunie le jeudi 31 octobre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a décidé sur proposition de M. Jean Clouet, rapporteur spécial, de proposer au Sénat de ne pas adopter les crédits de l'Éducation nationale - II. Enseignement supérieur pour 1992.

Réunie le mardi 19 novembre 1991, sous la présidence de M. Christian Poncelet, président, la Commission a confirmé la décision prise lors de l'examen des crédits.