

N° 19

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 13 octobre 1985.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) *sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, sur l'enseignement supérieur.*

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

TOME I

EXPOSÉ GÉNÉRAL

(1) *Cette Commission est composée de : MM. Léon Eeckhoutte, président ; Paul Séramy, Adrien Gouteyron, Michel Miroudot, Mme Brigitte Gros, vice-présidents ; MM. James Marson, Jacques Habert, Jacques Carat, René Tinant, secrétaires ; M. Guy Allouche, Mme Danielle Bidard, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Bœuf, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Pierre Carous, Auguste Cazalet, Adolphe Chauvin, Charles-Henri de Cossé-Brissac, Jean Delaneau, Charles Descours, Michel Durafour, Jacques Durand, Jules Faigt, Claude Fuzier, Yves Goussebaire-Dupin, Bernard-Charles Hugo, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Dominique Pado, Sosefo Makape Papilio, Charles Pasqua, Jacques Pelletier, Maurice Pic, Roger Quilliot, Michel Rigou, Roland Ruet, Guy Schmaus, Abel Sempé, Franck Sérusclat, Pierre Sicard, Raymond Soucaret, Pierre-Christian Taittinger, Raymond Tarcy, Dick Ukeiwé, Pierre Vallon, Albert Vecten, Marcel Vidal.*

Voir les numéros :

Assemblée nationale (7^e législ.) : 1400, 1509 et in-8° 374.

Sénat : 384 (1982-1983).

Enseignement supérieur et post-baccalauréat.

SOMMAIRE

	Pages
Avant-propos	5
Introduction :	
PREMIÈRE PARTIE. — Rappel historique	9
I. — La situation des universités avant la loi du 12 novembre 1968	9
a) La situation juridique	9
b) Les problèmes	10
c) La crise de mai 1968	10
II. — Les principales dispositions de la loi du 12 novembre 1968	11
III. — L'évolution juridique depuis la loi d'orientation	14
a) Les « compléments » à la loi d'orientation	14
b) Les modifications de la loi d'orientation	14
c) Les décrets d'application	15
IV. — La portée de la loi d'orientation	15
DEUXIÈME PARTIE. — L'enseignement supérieur en 1983 : vraies difficultés et faux problèmes	19
I. — Considérations préliminaires	19
a) Le fonctionnement actuel de notre système d'enseignement supérieur ne peut être considéré comme satisfaisant dans son ensemble	19
b) Les problèmes de l'enseignement supérieur sont souvent posés dans des termes vagues et chargés de présupposés idéologiques, ces présupposés étant généralement soustraits, quant à eux, à toute discussion	20

	Pages
1. <i>Faut-il une sélection ?</i>	20
2. <i>Y a-t-il trop ou trop peu d'étudiants ?</i>	21
3. <i>Comment « démocratiser » l'enseignement supérieur ?</i>	24
• Les obstacles financiers	27
• La dégradation de l'enseignement secondaire	27
• L'insuffisance du « soutien » familial	28
• L'incertitude sur le « rendement » des diplômés	29
4. <i>Faut-il « professionnaliser » les universités ?</i>	30
II. — Les difficultés effectives	33
TROISIÈME PARTIE. — Un projet inutile et dangereux	43
Un texte inopportun	43
— Innover pour innover	43
— Réformer ? Une tradition de la rue de Grenelle	44
I. — Des dispositions sans portée, de trop nombreuses délégations	44
1. <i>Le projet décrit son champ d'application plutôt qu'il n'y prescrit le régime applicable</i>	45
A. — Le texte se veut exhaustif par la <i>taille</i> du champ d'application couvert	45
B. — Exhaustif, le texte veut l'être également par les <i>précautions sémantiques</i> qu'il déploie	48
— des définitions évidentes	48
— des définitions « optatives »	48
— des répétitions	49
— d'étranges contradictions	51
2. <i>Même factice, le projet n'en est pas moins inquiétant car il transfère trop souvent au décret la décision véritable</i>	51
II. — Inquiétant quand il est flou, le projet est incohérent et dangereux quand il devient précis	55
1. <i>Le projet est dangereux pour la qualité des formations « sélectives » et remet en question l'autonomie des universités</i>	55
A. — Les principaux secteurs « sélectifs » — grandes écoles, études médicales et pharmaceutiques, filières « courtes » — sont menacés, directement ou indirectement, de faire les frais d'un nivellement par le bas	55
B. — Le projet tend à supprimer l'autonomie des universités	60
2. <i>Les dangers du projet tiennent également à ses incohérences</i>	62
A. — La définition et l'articulation des deux premiers cycles sont indéfinissables	62
B. — Le projet complique inutilement l'organisation de l'enseignement supérieur	64

	Pages
QUATRIEME PARTIE. — Les modifications apportées par l'Assemblée nationale .	69
CINQUIEME PARTIE. — Les orientations retenues par votre Commission	71
a) La qualité	71
b) La diversité	71

AVANT-PROPOS

MESDAMES, MESSIEURS,

Le Parlement serait sans doute déçu, s'il n'était saisi que de textes parfaits. Au Sénat plus qu'ailleurs nous ne haïssons pas de corriger et de morigéner : nous aimons les textes qui s'amendent. Le plaisir, si cher au moraliste, de détester les vices — non sans en parler beaucoup — ne nous sera pas refusé cette fois encore. Car s'il faut attendre d'un projet qu'il requière nos soins, nous sommes comblés, celui qui nous est soumis aujourd'hui passe les espérances.

*
**

Cette loi est-elle une loi ?

Ce projet souffre un défaut curieux, paradoxal, inattendu, qui touche à son identité : pour nombre de ses dispositions, ce texte n'a pas de caractère normatif. Il est étonnant que personne ne s'en soit avisé dans les antichambres du pouvoir.

Qu'est-ce qu'une loi ?

Rappelons, puisque apparemment il le faut, que dans un régime tel que le nôtre (de *libertés publiques* et de *droits imprescriptibles*), s'impose un principe fondamental : *Tout ce qui n'est pas interdit est permis.*

Apparemment, le rédacteur du projet incline à oublier ce point. Dans l'exposé des motifs, il souligne que cette loi « *permet beaucoup* ». Mais une loi qui rappelle le permis est-elle une loi ? L'office d'une loi est d'interdire ou de contraindre.

« Tout conducteur doit porter une ceinture de sécurité ». Voilà, par exemple, une disposition juridique contraignante. L'irrespect de l'obligation constitue une infraction.

Mais si l'on écrit, par exemple : « Tout conducteur doit porter une ceinture, *sauf s'il ne le désire pas* », l'on introduit une variable qui ôte tout intérêt au texte puisqu'elle le prive d'un caractère capital, celui d'être contraignant.

Le présent projet assortit la plupart de ses dispositions de tant de paramètres et de variables qu'il cesse d'être un corpus significatif.

*
**

Des incantations, des abdications, un coup de force camouflé.

Dans le projet qui nous est soumis, coexistent trois sortes de dispositions :

— En premier lieu : des **incantations**. C'est inattendu dans une loi, c'est inutile, mais ce n'est pas grave.

Pour une très large part, ce texte ne prescrit pas, il décrit. Il parle de l'enseignement d'une façon très... pédagogique, en accumulant les définitions et les vœux. Il raconte, avec zèle, son champ d'application au lieu d'y déterminer un régime.

A quoi sert-il par exemple d'édicter que « *le service public de l'enseignement supérieur a pour finalité d'élever le niveau culturel, scientifique et professionnel de la nation et des individus qui la composent* » (sic). Est-ce une découverte ? Une nouveauté ?

Il est encore plus étonnant de lire, au même article, qu'il « *tend à l'objectivité du savoir* ». Ou cette disposition n'a pas de sens juridique, on se demande alors ce qu'elle vient faire dans la loi. Ou elle en a un, et alors ! Imaginons le contentieux ! Figurons-nous la tête du professeur qu'un étudiant traînera au prétoire, pour infraction à la loi !

— En second lieu, et c'est beaucoup plus inquiétant, l'on trouve dans ce texte des **délégations** à bien des égards abusives. Là où l'on attendrait que la loi tranche, elle renvoie aux décrets d'application. Le Parlement est invité à abolir une loi votée à l'unanimité en 1968 pour, aujourd'hui, habiliter le ministre à faire ce qu'il voudra. Est-ce là légiférer ?

— En troisième lieu, l'on trouve aussi et enfin **des dispositions à valeur contraignante**. Et pas n'importe lesquelles ! Ces dispositions ne sont pas inquiétantes, elles sont franchement inacceptables. Que ce projet ne dispose vraiment que sur ces points-là, est-il un hasard ? L'on peut craindre, au contraire, que nous ne tenions là le vrai objet de la loi, un objet camouflé, cela s'entend, mais réel.

Premier point : le **Gouvernement a cherché à diminuer le nombre statistique de demandeurs d'emplois**. Juridiquement, dans ce texte, cela se traduit par le quatrième alinéa de l'article 12 qui *interdit la sélection à l'entrée du premier cycle*. Les universités sont

contraintes à devenir des garderies ou des « parkings » pour chômeurs (1).

Le second point, c'est le **pouvoir dans l'université**. Ce n'est pas un point indifférent ! Le projet donne le pouvoir aux syndicats des assistants et les maîtres-assistants, d'une couleur politique déterminée. **Le projet dissimule le coup de force d'une corporation.**

— Le dernier objet consiste à **recentraliser au maximum les universités**. Le ministre a truffé son texte de dispositions apparemment mineures, mais qui vont dans le même sens. L'autonomie des universités, déjà insuffisante, ne sera plus qu'un vain mot.

Bref, la rencontre entre les arrière-pensées des uns fixées sur le chômage, des autres visant la prise de pouvoir — plus la tendance naturelle des bureaux à vouloir tout régenter — ont donné au texte sa vraie figure, ses traits véritables quoique cachés.

Le reste est décret ou littérature.

Il en est ainsi de la fameuse « concertation », tant vantée par le ministre de l'Education nationale. Dix huit mois de concertation ! Voilà qui ne manque pas d'impressionner. Enfin un projet, se dit-on, qui n'a pas été élaboré à la légère.

La réalité est moins simple. Les personnalités entendues par votre commission étaient souvent fort étonnées des déclarations du ministre sur la « concertation » : en dix-huit mois, personne n'avait trouvé le temps de les recevoir.

D'autres avaient été consultées : la commission chargée de préparer la décision du ministre les avait poliment entendues, mais sans qu'aucun texte précis n'ait été soumis à examen et à discussion (2).

Cette concertation manquée et mal conçue a débouché sur l'addition de divers corporatismes, sans qu'une véritable ligne directrice se dégage. Voulant faire plaisir à chacun, l'on a d'ailleurs mé-

(1) Le raisonnement des auteurs du projet est au demeurant parfaitement illusoire, ainsi que l'ont souligné nombre des personnalités entendues, venant d'horizons très différents. Ce raisonnement se ramène en effet à ceci : il faut augmenter le nombre des étudiants, *donc* il faut interdire toute sélection. Or, **l'interdiction de la sélection**, en empêchant l'orientation des étudiants, et en tendant par là à la dévaluation des diplômes, ne peut à terme qu'entraîner la diminution du nombre des étudiants : le découragement, le désintérêt et le faible « rendement » des études provoquent régulièrement — comme on l'observe déjà dans certains secteurs — *l'abandon* des études au bout de quelques mois.

(2) L'on peut s'interroger d'ailleurs sur les raisons qui ont conduit le ministre à garder sous le boisseau le rapport élaboré par M. Claude Jeantet, président de la commission préparatoire. Alors que dans d'autres domaines les rapports préparatoires ont été amplement diffusés — qu'il s'agisse du rapport Schwartz sur l'insertion professionnelle des jeunes, du rapport Legrand sur la réforme des collèges, ou du rapport De Peretti sur la formation des enseignants —, **le rapport préparatoire au projet de réforme de l'enseignement supérieur demeure, encore aujourd'hui, secret.**

contenté tout le monde : en première lecture, le projet a été examiné par une Assemblée cernée par des manifestants de tous bords, personne n'ayant trouvé son bien dans le texte définitif du projet.

La multiplication des promesses et des assurances, dans toutes les directions, a engendré la déception et l'inquiétude générales, dès qu'il a fallu trancher ; et pourtant l'on a bien peu tranché, tous les points un tant soit peu délicats ayant été renvoyés au domaine du décret.

Derrière ce texte confus se profilent des menaces malheureusement précises : le risque d'une *baisse de niveau* du « secteur sélectif », la remise en cause de l'*autonomie* des universités et le développement du *pouvoir syndical* dans l'enseignement supérieur, au mépris des principes traditionnellement reconnus dans ce domaine.

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

RAPPEL HISTORIQUE

I. — LA SITUATION DES UNIVERSITÉS AVANT LA LOI DU 12 NOVEMBRE 1968

a) La situation juridique.

Les universités étaient des *établissements publics* formés de la *réunion* des facultés et, le cas échéant, des autres établissements publics d'enseignement supérieur relevant d'une même académie.

Chaque université était administrée par un *conseil de l'université* ; le *recteur* préparait les délibérations du conseil et assurait leur exécution. Le conseil de l'université avait un double rôle : il délibérait sur les *budgets* et les *comptes* de l'université et des facultés et connaissait des *affaires disciplinaires* concernant les étudiants et les enseignants. Le conseil comprenait les doyens des facultés, les représentants des professeurs à raison de deux par faculté, ainsi que les directeurs des autres établissements d'enseignement supérieur, chacun représenté en outre par un professeur élu. Des personnalités extérieures en nombre très réduit étaient choisies par le conseil.

Les facultés étaient des *établissements publics* chargés de l'enseignement et de la collation des grades. Chaque faculté était administrée par un *doyen* nommé par le ministre qui, en pratique, entérinait la proposition faite par *l'assemblée de faculté*. Celle-ci, composée des professeurs et des représentants des autres catégories d'enseignants, délibérait sur les questions pédagogiques, tandis que le *conseil de la faculté*, comprenant les seuls professeurs, était chargé de la gestion de la faculté et présentait les candidatures aux chaires vacantes.

b) Les problèmes.

Les défauts de ce type d'organisation de l'enseignement supérieur avaient été soulignés bien avant la crise de mai 1968 : ils étaient liés à la **rigidité excessive des institutions**. Les universités, tout d'abord, ne disposaient que d'une *autonomie financière très restreinte* : la part des ressources propres, majoritaire à la fin du XIX^e siècle, s'était amenuisée au point de devenir pratiquement symbolique, ce qui plaçait les universités dans une situation de dépendance totale vis-à-vis de l'Etat. Les facultés restaient souvent *cloisonnées*, ce qui entravait l'essor de nouvelles formes de recherche scientifique comme l'apparition d'enseignements inédits répondant à un besoin spécifique ; *l'uniformité et la fixité des institutions ne correspondaient ni à la diversité des situations régionales, ni à l'évolution de l'économie, qui réclamait une augmentation du nombre des étudiants et une diversification des formations et des diplômes*.

Les universités, à bien des égards, n'exerçaient qu'une mission très délimitée, consistant à préparer à l'exercice des professions *juridiques et médicales* et à former des *enseignants* ; leur tâche essentielle était donc de délivrer les enseignements correspondant aux *diplômes nationaux* requis pour exercer ces professions : l'autonomie pédagogique, *en ce sens*, était aussi restreinte que l'autonomie financière.

Le corps enseignant lui-même faisait l'objet de certaines critiques : la cooptation des professeurs donnait des résultats quelquefois discutables et surtout nombre d'enseignants accomplissaient leur tâche d'une manière par trop routinière, faute d'incitation au renouvellement.

Cette relative sclérose de l'enseignement supérieur avait abouti au fait que chaque besoin nouveau dans le domaine intellectuel entraînait l'**apparition d'institutions spécifiques**, en marge des universités, celles-ci étant jugées incapables de s'adapter à des exigences nouvelles : le développement des « grandes écoles », la création du Centre national de la recherche scientifique (C.N.R.S.) et des divers organismes spécialisés de recherche, la mise en place des Instituts universitaires de technologie (I.U.T.) en sont autant d'exemples. De ce fait, *l'enseignement supérieur français s'est trouvé toujours plus partagé entre deux types d'institutions, le secteur des universités constituant le pôle le moins prestigieux de l'ensemble*.

c) La crise de mai 1968.

Le tableau qui vient d'être fait des carences des universités avant 1968 peut paraître injustement sévère : la qualité de l'enseignement diffusé par les universités restait souvent indiscutable, ce

qui, joint au prestige des « grandes écoles », permettait à l'enseignement supérieur français de disposer d'une image encore enviable. Mais, l'immobilisme des universités — comme d'ailleurs de bien d'autres institutions — contrastait avec l'évolution de l'économie et de la société française, marquée par l'augmentation et le rajeunissement de la population, le rapide développement industriel, l'urbanisation et l'ouverture sur l'extérieur.

Ce décalage a été à l'origine de l'ample mouvement contestataire de mai 1968 qui a atteint une dimension telle qu'il est apparu impossible, l'ordre revenu, de retourner à la situation antérieure : une *loi d'orientation de l'enseignement supérieur*, réformant profondément les universités, a été adoptée, d'ailleurs sans vote contraire, quelques mois seulement après le dénouement de la crise.

II. — LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 12 NOVEMBRE 1968

a) Le législateur s'est attaché, en premier lieu, à **redéfinir les missions des universités**. Celles-ci, outre leurs tâches traditionnelles évoquées plus haut, doivent « répondre aux besoins de la Nation en lui fournissant des cadres dans tous les domaines », tenir compte de l'environnement régional, assurer l'orientation professionnelle des étudiants et contribuer à la coopération internationale. Par ailleurs, l'enseignement universitaire n'est plus seulement conçu comme une formation initiale : la « formation continue » et l'« éducation permanente » font partie de ses objectifs.

b) Corrélativement, le législateur a créé **une nouvelle catégorie d'établissements publics** : les établissements publics à caractère scientifique et culturel (E.P.S.C.) jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Il est à noter que si les universités reçoivent obligatoirement le statut d'E.P.S.C., il n'en est pas de même des unités d'enseignement et de recherche (U.E.R.) qu'elles regroupent, ce qui tend à renforcer les structures proprement universitaires au détriment des structures « facultaires » de l'ancien système ; dans le même sens, l'adéquation entre les universités et le ressort académique disparaît : il peut exister plusieurs universités dans une académie.

c) La création de la catégorie des E.P.S.C. a permis de poser **les trois principes d'autonomie, de participation et de pluridisciplinarité** qui résument la « philosophie » de la loi de 1968.

1. **L'autonomie** des universités tient tout d'abord au fait qu'elles sont chargées de déterminer leurs *statuts* et leurs *structures internes*.

Les U.E.R. ayant le statut d'E.P.S.C. disposent de la même compétence, mais leurs statuts doivent être approuvés par le conseil de l'université dont elles relèvent. D'autre part, les universités bénéficient de *l'autonomie pédagogique* : les E.P.S.C., ainsi que les U.E.R. n'ayant pas ce statut, sont chargés de déterminer le contenu des enseignements, les programmes de recherche, les méthodes pédagogiques ainsi que les modalités de contrôle des connaissances. Enfin, les E.P.S.C. disposent de *l'autonomie financière* : les E.P.S.C. reçoivent un *crédit global de fonctionnement* dont ils assurent eux-mêmes la répartition ; et c'est seulement *a posteriori* que le contrôle financier s'exerce sur eux.

Il est vrai que *plusieurs dispositions de la loi viennent restreindre l'autonomie* accordée aux E.P.S.C. : *l'autonomie statutaire* est limitée par les prescriptions incluses dans la loi elle-même ainsi que dans ses décrets d'application ; l'affirmation de *l'autonomie pédagogique* est contrebalancée par la nécessité de respecter les statuts des personnels et surtout par le maintien, à côté des diplômes d'université librement définis, de *diplômes nationaux* pour lesquels les règles communes pour la poursuite des études y conduisant, ainsi que les conditions d'obtention et les modalités de protection des titres qu'ils confèrent restent de la compétence du Ministre ; enfin *l'autonomie financière* reste pour une large part théorique, dans la mesure où aucune disposition de la loi ne garantit une augmentation des ressources propres des universités.

2. **La participation** est réalisée par *l'élection* de conseils chargés d'administrer les E.P.S.C. et les U.E.R. n'ayant pas le statut d'E.P.S.C. ; elle est assurée aussi et surtout par les règles relatives à la *composition* de ces conseils. Ceux-ci, en effet, « sont composés, dans un esprit de participation, par des enseignants, des chercheurs, des étudiants et par des membres du personnel non enseignant ». De plus, « dans le même esprit », *les statuts doivent prévoir la participation de personnes extérieures* « choisies en raison de leur compétence et notamment de leur rôle dans l'activité régionale » ; les statuts peuvent également prévoir la participation de personnes extérieures dans les conseils d'U.E.R.

Il est à noter que, malgré l'affirmation du principe de l'autonomie statutaire des E.P.S.C., *la loi apporte de nombreuses précisions sur la composition des conseils*. C'est ainsi qu'elle dispose que la représentation des enseignants doit être au moins égale à celle des étudiants et que la représentation des enseignants de rang magistral doit être au moins égale à 60 % de celle de l'ensemble des enseignants, sauf dérogation accordée par le ministre de l'Éducation nationale ; un quorum est en outre institué pour l'élection des représentants des étudiants : si le nombre des votants est inférieur à 60 % des étudiants inscrits, le nombre des sièges attribués est fixé en proportion du nombre des votants par rapport à ce chiffre.

3. Enfin, la loi pose le principe de la **pluridisciplinarité** des universités, de manière à mettre fin au « cloisonnement » des anciennes facultés ; le législateur est toutefois resté prudent dans ce domaine, disposant certes que les universités « doivent associer autant que possible les arts et les lettres aux sciences et aux techniques » mais précisant qu' « elles peuvent cependant avoir une vocation dominante ».

d) La loi de 1968 a également mis en place de **nouvelles instances consultatives**. Au conseil de l'enseignement supérieur créé en 1946 succède le **Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (C.N.E.S.E.R.)** dont les attributions sont sensiblement plus larges que celles de son prédécesseur. En particulier, le C.N.E.S.E.R. prépare la planification de l'enseignement supérieur et de la recherche, est saisi pour avis des programmes et des demandes de crédits des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur relevant du ministre de l'Éducation nationale, est consulté sur la répartition des dotations budgétaires entre les différents établissements ; il dispose d'un pouvoir d'avis et de proposition sur les mesures tendant à favoriser l'harmonisation des statuts des E.P.S.C., à coordonner les activités de l'ensemble des établissements d'enseignement supérieur et à réglementer l'obtention des diplômes nationaux. Il fournit également un avis sur les oppositions formées par les recteurs aux délibérations des conseils des établissements.

Les règles relatives à la *composition* du C.N.E.S.E.R. traduisent, là encore, le principe de la « participation » des intéressés. Le conseil comprend des représentants élus — enseignants et étudiants — des universités et des autres établissements d'enseignement supérieur, ainsi que, pour un tiers, des personnalités extérieures représentant les grands intérêts nationaux.

A l'échelon régional, la mise en place de **Conseil régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (C.R.E.S.E.R.)** est également prévue : leur composition et leur rôle sont définis d'une manière analogue à ceux du C.N.E.S.E.R. Il est à noter que les dispositions relatives aux conseils régionaux sont restées sans portée pratique (1).

e) En ce qui concerne le **champ d'application de la loi de 1968**, on peut remarquer que *les établissements d'enseignement supérieur ne relevant pas du ministère de l'Éducation nationale en sont exclus ; quant aux établissements extérieurs aux universités mais relevant du ministère de l'Éducation nationale, les dispositions de la loi peuvent leur être étendues par décret, après avis du C.N.E.S.E.R., « avec les adaptations que pourra imposer, pour chacun d'eux, la mission parti-*

(1) Le décret d'application n'est toujours pas paru. Quinze années constituent pourtant un délai de réflexion raisonnable.

culière qui lui est dévolue » ; de même, ces établissements peuvent être *rattachés* aux universités par décret.

D'assez nombreux décrets sont intervenus dans ce sens dans le courant de l'année 1969, que ce soit pour étendre les dispositions de la loi d'orientation, pour opérer le rattachement d'établissements à des universités, ou même pour appliquer certains principes de la loi d'orientation à des établissements ne figurant pas dans son champ d'application (voir en ce sens le décret du 18 janvier 1969 relatif à l'Institut d'études politiques de Paris).

III. — L'ÉVOLUTION JURIDIQUE DEPUIS LA LOI D'ORIENTATION

La loi d'orientation a défini un cadre appelant de nombreux décrets d'application ; en outre, la nécessité d'une législation complémentaire est apparue, en particulier dans le domaine des études médicales et pharmaceutiques. Par ailleurs, les dispositions concernant la composition des conseils ont été à plusieurs reprises modifiées par le législateur.

a) « Les compléments » à la loi d'orientation.

La loi n° 71-557 du 12 juillet 1971 a introduit des « aménagements » à la loi d'orientation sur divers points. Outre des précisions concernant la conclusion de conventions entre des universités et des établissements privés d'enseignement supérieur, la loi contient des dispositions relatives aux études médicales, permettant une limitation du nombre des étudiants admis à poursuivre des études médicales et odontologiques au-delà de la première année d'études. La loi n° 79-4 du 2 janvier 1979 a défini des règles analogues relativement à la poursuite des études en pharmacie. Le déroulement des études médicales et pharmaceutiques a été ensuite réorganisé par la loi n° 79-561 du 6 juillet 1979 ; cette loi a été partiellement abrogée par la loi n° 82-1090 du 23 décembre 1982, qui a modifié en particulier l'organisation du troisième cycle des études médicales.

b) Les modifications de la loi d'orientation.

La loi n° 75-573 du 4 juillet 1975 a modifié le quorum institué par l'article 14 de la loi d'orientation : le seuil de participation électorale des étudiants en deçà duquel le nombre de leurs représentants dans les conseils est diminué à due concurrence passe de 60 % à 50 % ; cette loi assouplit en outre les règles budgétaires applicables

aux E.P.S.C. Par ailleurs, la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978 a modifié le régime de la dotation en emplois des universités, de manière à faciliter le passage des enseignants d'un établissement à l'autre. Quant à la loi n° 80-564 du 21 juillet 1980, dite « loi Sauvage », elle modifie les règles relatives à la composition des conseils : les professeurs, maîtres de conférences et chercheurs de rang égal disposent de la moitié des sièges ; le quorum institué par l'article 14 est à nouveau diminué, passant de 50 % à 25 %. Cette loi a été abrogée par la loi n° 81-995 du 9 novembre 1981 qui a par ailleurs supprimé purement et simplement le quorum applicable à la représentation étudiante.

c) Les décrets d'application.

Comme on l'a déjà remarqué, la loi d'orientation a entraîné l'intervention de nombreux textes à caractère réglementaire. Outre ceux, déjà mentionnés, tendant à étendre les dispositions de la loi d'orientation à d'autres établissements d'enseignement supérieur que les universités, l'on peut citer :

— le décret n° 73-226 du 27 février 1973 et l'arrêté du même jour créant le **diplôme d'études universitaires générales (D.E.U.G.)** ;

— les arrêtés du 16 avril 1974, créant le **diplôme d'études supérieures spécialisées (D.E.S.S.)**, le **diplôme d'études approfondies (D.E.A.)** et réformant le **doctorat de troisième cycle** et le **doctorat d'Etat** ;

— l'arrêté du 16 janvier 1976 réformant le **deuxième cycle**.

En outre, plusieurs textes sont intervenus pour réformer le **statut des enseignants** : on peut citer en particulier les décrets n° 78-226 et 78-228 du 2 mars 1978, le décret n° 79-683 du 9 août 1979 et le décret n° 82-742 du 24 août 1982.

Enfin l'on peut mentionner le décret n° 71-147 du 24 février 1971, instituant une **conférence des présidents d'université** auprès du ministère de l'Education nationale. Ce décret n'est pas au sens strict un décret d'application de la loi d'orientation : il s'y rattache néanmoins par son esprit.

IV. — LA PORTÉE DE LA LOI D'ORIENTATION

Adoptée dans des circonstances très particulières, la loi du 12 novembre 1968 apparaît comme un texte ambigu, reposant sur un compromis entre l'**affirmation de principes nouveaux et le maintien de règles traditionnelles**, qu'il s'agisse de l'*égalité* des universités, de

l'existence de *diplômes nationaux* délivrés par les universités elles-mêmes, ou des modalités de gestion du personnel enseignant. On a mis « du vin nouveau dans de vieilles outres » ; et, pour éviter que celles-ci n'éclatent, on a pris soin de ne pas trop les remplir. La loi d'orientation reste en effet souvent *très vague* : conséquence de l'autonomie accordée aux universités, certes, mais aussi conséquence de son caractère de texte de compromis. **De là sans doute le fait que nombre de ses dispositions sont restées sans véritable portée pratique.**

Ainsi, l'article 21 de la loi d'orientation prévoit l'organisation par les universités de *stages d'orientation* pour les étudiants nouvellement inscrits ; à l'issue de ces stages, il peut leur être recommandé de choisir dans la même université d'autres études ou un cycle d'enseignement plus court adapté à une activité professionnelle. Dans ce cas, si un étudiant persévère dans son choix initial et termine sans succès l'année d'études, il peut être appelé au début de l'année suivante à suivre un nouveau stage, dont les conclusions sont cette fois obligatoires ; il s'agit donc de la mise en place d'une certaine forme d' « orientation sélective » à l'entrée des universités. Ces dispositions n'ont pas été appliquées.

On peut noter de même, s'agissant de la mission de **formation continue** confiée aux universités, que celles-ci n'ont réussi ni à occuper une part significative du marché de la formation continue, ni à réaliser l'autofinancement de leurs activités dans ce domaine ; elles n'ont pas davantage réussi, la plupart du temps, à définir des enseignements *spécifiques*, adaptés aux demandes particulières du public de la formation continue : bien au contraire, elles se sont trouvées en situation de concurrence quelque peu dérisoire avec les établissements d'enseignement secondaire sur un terrain où une complémentarité aurait dû apparaître sans difficulté.

L'insertion des universités dans leur environnement régional à quelques heureuses exceptions près, est également restée un simple vœu : au demeurant, comme nous l'avons vu, les Conseils régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (C.R.E.S.E.R.) n'ont jamais vu le jour.

Les principes nouveaux affirmés par la loi ne sont eux-mêmes entrés que très partiellement dans la réalité. *L'autonomie* n'a pas entraîné la diversification de l'enseignement supérieur, l'émulation entre les établissements, l'apparition d'un esprit de responsabilité ; la *pluridisciplinarité* s'est traduite par l'apparition, au gré des circonstances, d'universités hybrides où les disciplines se sont *justaposées* sans que le contenu des activités d'enseignement et de recherche s'en trouve suffisamment modifié. La *participation* n'a pas non plus répondu aux espoirs mis en elle : les personnalités extérieures, conviées à assister souvent en simple spectateur à des débats ne le concernant que de fort loin, ont

la plupart du temps déserté les conseils ; quant aux étudiants, ils n'ont manifesté qu'un intérêt restreint pour les élections universitaires et ne se sont pas sentis mieux associés qu'auparavant à la vie de leur établissement.

Ces considérations quelque peu désabusées sur la portée effective de la loi d'orientation ne doivent pas laisser penser que votre Commission méconnaît les **nombreux aspects positifs** qu'à entraînés son adoption. La loi du 12 novembre 1968, comme l'a remarqué un observateur avisé, a été en premier lieu une réponse politique à un problème politique : elle a contribué à dénouer une situation dont nul ne pouvait souhaiter le maintien. De fait, si le milieu universitaire a été agité, ces quinze dernières années, de nombreux soubresauts, aucun n'a eu l'ampleur de la crise de mai 1968. En outre, la loi d'orientation a **ouvert des voies nouvelles**. A bien des égards, elle n'a fait qu'une partie du chemin, mais, dans le contexte de l'époque, elle ne pouvait sans doute faire plus. Aucune loi ne peut aller trop en avant des mœurs ; les esprits n'étaient certainement pas prêts, dès l'automne 1968, à jouer le jeu d'un système d'enseignement supérieur véritablement moderne, qui ne peut être fondé que sur une autonomie des universités à la fois effective et responsable.

DEUXIÈME PARTIE

L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 1983 : VRAIES DIFFICULTÉS ET FAUX PROBLÈMES

I. — CONSIDÉRATIONS PRÉLIMINAIRES

a) **Le fonctionnement actuel de notre système d'enseignement supérieur ne peut être considéré comme satisfaisant dans son ensemble** : sur ce point existe certainement un très large accord. Il est également admis par la très grande majorité des observateurs qu'*au sein de l'enseignement supérieur, certaines institutions remplissent efficacement leur rôle* : c'est le cas des « grandes écoles » et, dans l'ensemble, des institutions assurant un enseignement « court », les instituts universitaires de technologie (I.U.T.) et les classes préparant aux brevets de technicien supérieur (B.T.S.).

C'est dire que *les difficultés de l'enseignement supérieur sont principalement concentrées dans les universités* proprement dites, c'est-à-dire dans la partie du système d'enseignement supérieur qui accueille en principe tous les titulaires du baccalauréat, quelle qu'en soit la série, sans faire intervenir un principe supplémentaire de sélection.

En réalité, les universités se trouvent elles-mêmes dans des situations diverses. Certaines universités ont pu, notamment à la faveur de la « désectorisation » de la région parisienne, introduire des critères d'accueil de leurs étudiants plus sévères que la seule possession du baccalauréat. D'autre part, les études de médecine, pharmacie et odontologie sont, comme on l'a vu, soumises à un régime particulier qui les éloigne considérablement des autres enseignements universitaires.

L'enseignement supérieur est donc caractérisé à l'heure actuelle par la diversité institutionnelle et la variété des situations : une analyse ne prenant pas en compte ce fait majeur ne pourrait aboutir qu'à des propositions inadaptées et irréalistes. Il faut reconnaître, non seulement l'« éclatement » de notre enseignement supérieur en différentes composantes, mais encore *l'inégale valeur* de celles-ci, et s'interroger sur les *raisons* de cette inégalité.

b) Les problèmes de l'enseignement supérieur sont souvent posés dans des termes vagues et chargés de présupposés idéologiques, ces présupposés étant généralement soustraits, quant à eux, à toute discussion.

Si l'on aborde les problèmes de l'enseignement supérieur tels qu'ils sont couramment posés, en tout cas tels qu'ils alimentent la chronique, on rencontre les questions suivantes : *Faut-il une sélection ? Y a-t-il trop ou trop peu d'étudiants ? Comment « démocratiser » l'enseignement supérieur ? Faut-il « professionnaliser » les universités ?* Ces interrogations donnent lieu à des réponses variées et inconciliables qui permettent un classement commode des individus entre « conservateurs » et « progressistes » et « égalitaires » ; ainsi replacé dans le cadre des mythes politiques dominants, le débat sur l'enseignement supérieur peut s'enliser à la satisfaction générale, les forces de l'ordre faisant le reste.

Un célèbre apologue de Fontenelle raconte comment la découverte d'une dent d'or dans la mâchoire d'un enfant donna lieu aux réponses les plus savantes et les plus contradictoires de la part des meilleurs médecins. La vérité était plus simple : la dent était fausse ; mais on avait omis de vérifier ce point.

Les questions qui ont été mentionnées plus haut passent sans doute pour plus sérieuses que celles relatives à la fameuse dent d'or. Il serait tout de même de bonne méthode de se demander si elles ne sont pas en fait de manière analogue de *fausses questions*, c'est-à-dire des questions mal posées. Reprenons-les :

1. Faut-il une sélection ? Cette question suppose qu'il pourrait ne pas y avoir de sélection, ce qui est une hypothèse absurde : il ne peut exister de système de formation débouchant sur des emplois qui ne soit pas sélectif, c'est-à-dire qui n'opère pas un « tri » parmi les étudiants. **Si aucune sélection n'intervenait durant les études, la sélection aurait lieu après celles-ci, au moment de l'entrée sur le marché du travail, ce qui constituerait une forme de sélection particulièrement arbitraire et inégalitaire, d'autant plus qu'elle serait inapparente.** Comme le remarque l'Académie des Sciences, dans son *Adresse* au ministre de l'Éducation nationale : *« En un premier point, il faut voir clairement qu'il y a dans tout système une sélection. Devant un nombre limité de situations, il y a obligatoirement sélection. Si le diplôme est donné à tous, c'est-à-dire si on supprime pratiquement les examens, le choix se fera sur recommandations ou relations ; on favorisera l'intrigue ou le bavardage. Si l'examen est trop abstrait, l'esprit concret sera éliminé. S'il est fait appel abusivement à la mémoire, alors la logique, la rigueur, l'imagination ne seront que fortuitement sélectionnées... Toute action, tout système, toute vie comporte une sélection : c'est pourquoi il faut être attentif à la nature des diplômés et à la nature de la sélection. »*

Le contenu des lignes qui précèdent est double : d'une part, l'Académie rejette la formulation traditionnelle du problème de la sélection, en remarquant que celle-ci ne peut pas ne pas exister ; d'autre part, elle propose une *nouvelle formulation* du problème, consistant à mettre l'accent sur les *modalités* de la sélection. Sur ce point, l'Académie poursuit : (...) *ce qu'il faut pourchasser, c'est la sélection par l'échec. Or, nous la constatons trop souvent dans les premiers cycles et les premières années de nos universités. Une foule non orientée est engagée dans une voie unique, souvent sans aptitude. Une fois le cycle parcouru, le couperet tombe et désigne une minorité d'élus en rejetant la majorité sans issue de secours.* »

Par cette remarque, l'Académie met en évidence un second point : l'on raisonne souvent sur la sélection en feignant de croire qu'elle est à l'heure actuelle inexistante : or, elle existe non seulement dans les « grandes écoles » et les I.U.T., sous une forme apparente, mais aussi dans les universités, sous la forme discrète de la « *sélection par l'échec* », ou plutôt de la sélection *par le découragement*, nombre d'étudiants renonçant même à se présenter aux examens. Enfin, l'Académie relève que la « sélection par l'échec » est produite par **l'insuffisance du contrôle des aptitudes** et surtout par **l'uniformité des formations** (« une voie unique ») qui empêche les universités d'être *adaptées* aussi bien aux capacités et aux désirs des *individus*, qu'aux besoins de *l'environnement économique*.

En conclusion, votre Commission ne peut qu'approuver l'Académie *généralement mal posé* » : **au lieu de discuter du principe même de la sélection, il faut en discuter les procédés** ; bien mise en œuvre, la sélection n'est pas un phénomène négatif et que l'on doit subir : **c'est au contraire le moyen d'une orientation efficace des étudiants** vers les voies correspondant à leurs aptitudes, à la condition que celles-ci puissent trouver à s'exercer dans le cadre de formations *suffisamment souples et variées*.

2. Y a-t-il trop ou trop peu d'étudiants ? Cette question présuppose que le *nombre total* d'étudiants constitue une donnée significative ; elle sous-entend également qu'il est loisible aux pouvoirs publics d'agir sur ce nombre par des mesures appropriées. Or, ces deux points méritent pour le moins d'être discutés.

Sur le premier d'entre eux, on peut remarquer tout d'abord que le *nombre total des étudiants ne peut faire l'objet d'une connaissance précise*. Les établissements publics, ou privés, assurant une formation située après le baccalauréat ou son équivalent sont d'une grande variété, sans qu'il existe un critère précis permettant de délimiter ce qui constitue l'« enseignement supérieur » : les écoles d'infirmières, par exemple, peuvent être ou non considérées comme appartenant à l'enseignement supérieur ; il en est de même de divers

établissements privés préparant à l'exercice de professions pour lesquelles un niveau égal ou supérieur à celui du baccalauréat est requis. De plus, *les statistiques* concernant le nombre d'étudiants n'ont qu'une portée relative, *les cas de double inscription* étant relativement fréquents et *les universités n'ayant pas intérêt à minimiser leurs effectifs*. Il est par ailleurs notoire qu'une proportion non négligeable des étudiants inscrits ne cherchent pas réellement à obtenir un diplôme, mais plutôt à bénéficier de certaines « facilités » liées à la possession d'une carte d'étudiant : c'est le cas, en particulier, de nombre d'étudiants engagés en fait dans la vie professionnelle.

Dès lors, **les comparaisons internationales concernant le nombre d'étudiants manquent souvent d'une prudence minimale**. Comment comparer le nombre d'étudiants dans des pays où les droits d'inscription sont élevés, ce qui ne laisse pas la place aux étudiants « fantômes », et dans des pays où les droits d'inscription sont pratiquement inexistantes ? Comment faire des comparaisons significatives alors que *la définition même de l'« enseignement supérieur » varie considérablement d'un pays à l'autre* ? Les « colleges » américains, par exemple, considérés comme des établissements d'enseignement supérieur, correspondent, pour partie, à l'enseignement secondaire français et, pour partie, à l'enseignement supérieur.

Que les données chiffrées soient d'une précision fort relative n'est cependant pas le point essentiel. Lors des discussions sur le nombre optimum d'étudiants, **l'on admet souvent de manière implicite que le nombre total d'étudiants est significatif en lui-même**. Or, tel n'est pas le cas : si, par exemple, le nombre d'étudiants augmentait sans que le nombre de *diplômés* augmente, y aurait-il lieu de se féliciter de l'accroissement du nombre d'étudiants ? De même, la répartition des étudiants par *discipline* est, à bien des égards, plus révélatrice que le nombre total d'étudiants : peut-on raisonnablement souhaiter une augmentation du nombre d'étudiants dans les disciplines littéraires ? Rappelons que celles-ci regroupent plus de 273.000 étudiants dont les possibilités d'emploi se raréfient d'année en année.

Autre donnée trop souvent passée sous silence : *les proportions respectives d'étudiants poursuivant des études « longues » et poursuivant des études « courtes »* : non seulement *la durée moyenne* des études influe sur le nombre global d'étudiants qui est constaté, mais encore *la proportion* d'étudiants inscrits dans des filières « courtes » est révélatrice de la souplesse de l'enseignement supérieur et de son degré d'adaptation au marché de l'emploi.

Enfin, **la question du nombre d'étudiants est souvent envisagée en vue d'une action sur ce nombre, ce qui suppose qu'il est aisé de modifier le nombre d'étudiants par des mesures appropriées**. Or, cette supposition est loin d'être évidente.

Veut-on diminuer le nombre des étudiants ? La formule la plus efficace serait sans doute de multiplier par dix ou par vingt le montant actuel des droits d'inscription : une telle mesure ferait — à très juste titre — l'unanimité contre elle ; de plus, elle serait contraire à la Constitution. Une autre formule serait d'instaurer un système de concours à l'entrée de *toutes* les universités (ou à l'issue de la première année d'études) : or, rien ne prouve que cette mesure aboutirait à réduire de manière importante le nombre des étudiants. Une bonne partie d'entre eux se présenteraient à plusieurs reprises aux concours en question ; en cas d'échec, beaucoup choisiraient une autre discipline. L'enseignement privé, en outre, accueillerait vraisemblablement une partie des étudiants rejetés ou découragés. Par ailleurs, la « réduction des flux » renforcerait l'attrait des études en offrant des perspectives d'insertion professionnelle plus facile, ce qui ne serait pas sans conséquence, d'une manière ou d'une autre, sur le nombre des étudiants.

Veut-on au contraire augmenter le nombre d'étudiants ? Il faudra pour cela agir sur les facteurs qui limitent l'accès à l'enseignement supérieur, en augmentant l'aide directe aux étudiants, en assouplissant les conditions de diplôme posées à l'entrée dans les universités, en améliorant l'encadrement des étudiants par la multiplication des travaux dirigés et des enseignements de soutien.

Ces mesures, tout en représentant des dépenses supplémentaires importantes, entraîneraient-elles, à coup sûr, une augmentation du nombre d'étudiants ? Ce n'est pas certain. Encore faudrait-il que *l'attrait* pour les études universitaires soit plus grand qu'il ne l'est à l'heure actuelle : ce ne sont pas les « grandes écoles » ni les I.U.T., qui déjà pratiquent une sélection sévère, qui pourraient accueillir les étudiants supplémentaires ; ceux-ci ne pourraient que se tourner vers les universités.

Or celles-ci, c'est un fait, ont perdu une large partie de leur attrait auprès des élèves des classes terminales comme auprès des jeunes engagés dans la vie professionnelle et désireux d'élever le niveau de leur formation. Il est patent que les universités sont souvent choisies en dernier ressort lorsque le passé scolaire ne permet pas d'envisager l'accès aux « grandes écoles » ou aux filières « courtes » ; les mesures d'incitation à l'entrée dans les universités risquent donc de rester sans effet.

En d'autres termes, **une augmentation du nombre d'étudiants ne se décrète pas** : ce nombre dépend en trop grande partie de décisions individuelles, de variables exogènes comme le taux de natalité, de facteurs subjectifs comme les anticipations sur le « rendement » des diplômes ou le prestige de l'université dans le milieu familial, pour être « manipulé » comme un taux de la T.V.A.

L'augmentation du nombre des étudiants ne peut être en fait que la conséquence d'une politique universitaire réussie : lorsque

des enseignements conduisent efficacement à des diplômes dont la valeur est reconnue, ils ne manquent jamais de trouver leur public ; inversement, une politique « volontariste » d'augmentation du nombre des étudiants *considéré globalement*, c'est-à-dire indépendamment de leur répartition par filières, ne pourrait aboutir qu'à de coûteuses désillusions et à l'échec.

3. Comment « démocratiser » l'enseignement supérieur ? Là encore, l'abondance de la littérature consacrée à ce sujet ne doit pas faire accepter sans examen la validité d'une telle formulation. Que veut-on dire, en fait, par le mot de « démocratisation » ? L'adjectif « démocratique » est devenu un terme ambigu à partir du XIX^e siècle, époque à laquelle il cesse de renvoyer seulement à la constitution d'un Etat pour prendre une connotation d'ordre *sociologique*. Tocqueville, par exemple, applique souvent ce terme à des *sociétés*, pour signifier que le « rapprochement des conditions » y est en marche.

L'idée de la « démocratisation » de l'enseignement supérieur procède manifestement de ce second sens. Diverses études statistiques ont en effet montré que les étudiants provenant de catégories sociales telles que les cadres supérieurs ou les professions libérales forment une proportion du nombre total des étudiants très supérieure à la part que représentent leurs catégories « d'origine » dans la population active. Les étudiants provenant de ces catégories constituent plus du tiers des étudiants, alors que leurs catégories d'origine rassemblent moins de 7 % de la population active ; inversement, alors que les ouvriers représentent 37 % de la population active, les étudiants issus du milieu ouvrier ne représentent guère plus de 13 % du total des étudiants. Ouvriers et employés forment la majorité (55 %) de la population active, et leurs enfants nettement moins du quart (22 %) des étudiants.

De ce constat est née la revendication de la « démocratisation » de l'enseignement supérieur ; par ce mot, l'on entend dès lors exprimer *la volonté de faire en sorte que chaque catégorie sociale soit « représentée » dans l'enseignement supérieur, par le biais de sa descendance, proportionnellement à la part qu'elle occupe dans la population active.*

Notons, tout d'abord, que ce *principe de « représentation proportionnelle »*, malgré les apparences, ne saurait constituer une *illustration de ce que l'on entend d'ordinaire par « justice sociale »*. Par ce terme, on entend d'ordinaire exprimer l'idée que la part du produit national revenant aux individus (ou plus généralement aux catégories sociales) doit être en rapport avec les contributions respectives de ces individus (ou de ces catégories) au bien commun. La question de la « justice sociale » est donc celle d'une modification des écarts entre les individus ou les catégories, lorsque l'on estime que ces écarts ne reflètent pas les contributions respectives de ces individus ou de ces catégories au bien commun.

Or, par l'idée de « démocratisation », on ne vise pas un tel objectif : au lieu de chercher un rapprochement des catégories, certaines étant jugées défavorisées, on s'efforce de faire en sorte qu'une certaine proportion des *enfants* des catégories jugées défavorisées changent de catégorie sociale. *En elle-même, la « démocratisation » ne contribue pas à rendre une société plus « juste » : elle tend seulement à favoriser la mobilité entre les catégories, ce qui, à la limite, contribue à faire accepter les écarts existants.*

Ces considérations mises à part, la question est donc la suivante : quelles modifications du système d'enseignement supérieur seraient susceptibles de lever les obstacles à l'entrée dans l'enseignement supérieur d'individus issus des milieux jugés défavorisés ?

Cette question paraît supposer que c'est *l'enseignement supérieur lui-même* qui est « responsable » de la faiblesse relative de la proportion d'enfants d'ouvriers et d'employés parmi les étudiants. Ce présupposé s'est répandu notamment grâce aux ouvrages de MM. Bourdieu et Passeron, en particulier *Les héritiers* (1967) et *La reproduction* (1974). Les auteurs s'efforcent d'y montrer que l'enseignement supérieur a pour fonction de « reproduire » le système social existant, en « légitimant » une domination de classe. Ce qui les amène à postuler que le *contenu* même de l'enseignement universitaire reflète l'« arbitraire culturel » propre à la classe dominante ; l'enseignement supérieur ne peut donc que sélectionner les individus qui, depuis l'enfance, se sont trouvés immergés dans cet « arbitraire culturel », lequel fournit, selon les auteurs, les critères de « tri » des étudiants. Sous des *apparences* d'objectivité, de savoir, de culture universelle, l'enseignement supérieur serait donc un simple *instrument de reproduction* d'un ordre social, fonctionnant d'autant plus efficacement qu'il produit nécessairement l'illusion de sa propre neutralité.

Il n'est pas dans l'objet du présent rapport de se livrer à une étude et à une discussion approfondie de cette thèse. On peut toutefois avancer quelques remarques suffisant à montrer qu'il serait imprudent de fonder une réforme de l'enseignement supérieur sur ce type d'analyse.

Tout d'abord, il serait indéfendable — et tel n'est sans doute pas le point de vue de MM. Bourdieu et Passeron — de voir dans les sciences elles-mêmes une simple expression de l'« arbitraire culturel » de la classe dominante ; ce serait revenir au « jdanovisme » de triste mémoire alors que l'U.R.S.S. elle-même a depuis longtemps abandonné la distinction entre « science bourgeoise » et « science prolétarienne » qu'elle défendait à l'époque de Staline.

Les sciences doivent donc bien être considérées comme un effort de connaissance objective et non comme le « reflet » de certaines structures sociales. Or les proportions observées, s'agissant de

l'origine sociale des étudiants, sont *exactement les mêmes* dans les disciplines scientifiques et dans les autres disciplines, sans que l'on puisse ici incriminer une « familiarité » avec « l'arbitraire culturel » de la classe dominante. De plus, les disciplines regroupées sous la rubrique « lettres et sciences humaines » — où l'effet discriminant de la familiarité avec « l'arbitraire culturel » devrait par excellence se manifester — sont au contraire celles où la proportion d'enfants d'ouvriers et d'employés (24 % au total) est la plus forte.

D'autre part, diverses études montrent que les différences entre les individus au sein d'une même catégorie sociale peuvent être d'une aussi grande ampleur que les différences entre les catégories.

C'est ainsi qu'une enquête approfondie (1) de l'I.N.E.D. — plus de 17.000 élèves suivis entre 1962 et 1972 — aboutit à la conclusion que « *même dans les milieux les plus favorisés ou les plus instruits, où l'on attache la plus grande valeur à l'enseignement, les enfants ne parviennent pas tous au baccalauréat.* » Des écarts significatifs sont d'ailleurs observés au sein des familles elles-mêmes, où pourtant le prétendu « arbitraire culturel » ne peut qu'être inculqué de la même manière aux enfants ; des différences importantes dans les chances d'accès aux études supérieures se manifestent en particulier entre les aînés — plus favorisés — et les autres enfants : peut-on attribuer cet écart à une différence de familiarité avec la culture de la « classe dominante » ?

Une autre étude (2) montre que l'enseignement supérieur est loin d'assurer une transmission héréditaire de la possession des diplômes ; si l'on prend le cas d'élèves dont les parents sont passés par les « grandes écoles » ou ont été reçus aux concours administratifs les plus élevés, « *les fils de ces " forts en thème " ont des résultats très supérieurs à la moyenne, mais la maxime " Tel père, tel fils " ne vaut que pour une minorité (faible dans deux cas sur trois) d'entre eux : 15 % des fils de fonctionnaires membres des grands corps, 20 % des fils de polytechniciens et centraliens, 41 % des fils de normaliens accèdent à un niveau équivalent à celui de leur père. La régression scolaire peut être très sévère : de 10 % (normaliens) à 20 % (X et centraliens) des fils n'obtiennent pas le baccalauréat complet. Ces enquêtes, d'autre part, illustrent les disparités de réussite au sein des mêmes familles : un tiers environ des familles étudiées de deux enfants et plus comprennent à la fois des enfants qui n'ont pas leur " bachot " et des enfants qui ont une licence ou un diplôme plus élevé. Et ces disparités ne sont pas uniquement dues*

(1) Cité par M. Ph. Beneton dans *Le fléau du bien* (1983), cette étude est parue dans la revue *Population*, mai-juin 1973.

(2) Egalement citée par M. Ph. Beneton, cette étude a été effectuée sous la direction de M. Jean Fourastié ; elle est parue en 1972 dans la revue *Analyses et prévision* (n° 14).

au décalage entre garçons et filles : la majorité des cas concerne des garçons » (3).

Dans ces conditions, il paraît pour le moins excessif de considérer que les mécanismes de « sélection » des étudiants favorisent systématiquement les individus issus des catégories sociales correspondant à l'« arbitraire culturel » dominant : si cela était, les écarts entre les individus appartenant à la même catégorie — voire à la même famille — ne pourraient être aussi accentués.

Par ces remarques, votre Commission ne cherche pas à nier ou à minimiser l'inégalité des chances d'accès à l'enseignement supérieur suivant les catégories sociales : elle entend simplement montrer qu'il serait déraisonnable d'en faire retomber la responsabilité principale sur les caractéristiques actuelles du système d'enseignement supérieur et d'admettre, en conséquence, qu'une réforme de l'enseignement supérieur pourrait par elle-même remédier à cet état de fait.

Bien au contraire, on peut dire, d'une manière générale, que les facteurs de cette inégalité des chances sont en fait, pour une large part, extérieurs à l'enseignement supérieur qui ne fait à cet égard qu'enregistrer une réalité qui lui échappe.

Les obstacles à l'entrée dans l'enseignement supérieur des individus appartenant aux catégories les moins favorisées peuvent en effet être regroupés sous quatre principales rubriques :

• *Les obstacles financiers* : ceux-ci n'ont sans doute pas la même importance qu'il y a quelques dizaines d'années ; ils sont cependant fort loin d'avoir disparu. L'insuffisance actuelle de l'aide directe de l'Etat, en particulier, est un facteur d'inégalité des chances non seulement parce qu'elle peut amener des individus à renoncer à entreprendre (ou à continuer) leur études, mais aussi parce qu'elle pousse les étudiants de milieu modeste à rechercher une activité salariée parallèlement à leurs études, ce qui entraîne très souvent l'échec aux examens ou l'abandon.

• *La dégradation de l'enseignement secondaire* : la réalité de cette dégradation paraît indéniable, même si elle affecte très inégalement les disciplines et les établissements ; les témoignages en ce sens sont trop nombreux pour ne pas être pris en considération. Or, **la crise de l'enseignement primaire et secondaire limite singulièrement les possibilités de « démocratisation » de l'enseignement supérieur.**

En effet, une filière de l'enseignement secondaire a échappé, de l'avis général, au processus de dégradation (connaissant même une amélioration du « niveau » de ses élèves), à savoir la « série C » des lycées. Il en découle une conséquence capitale : c'est en fait au lycée,

(3) Ph. Beneton, *op. cit.* p. 57-58.

dès l'accès en première (selon que l'élève est ou non admis en « première S ») et surtout en terminale (selon qu'il est ou non admis en « terminale C », que se joue, en grande partie, l'avenir des individus.

L'expérience montre en effet que la possession du « baccalauréat C » est devenue une condition très souvent nécessaire à la réussite des études supérieures : cela est vrai aussi bien de l'accès aux « grandes écoles » que de l'accès aux secteurs les plus prestigieux des universités, y compris lorsqu'il s'agit de domaines de l'enseignement supérieur qui ne s'appuient pas directement sur les disciplines enseignées à titre principal dans les « terminales C ». (C'est ainsi, par exemple, que la majorité des étudiants admis en « année préparatoire » de l'Institut d'études politiques de Paris proviennent de la « série C » : or, ces étudiants sont sélectionnés par un examen portant sur des matières — histoire, géographie, langues vivantes, philosophie — qui jouent en principe un rôle marginal dans la préparation du « baccalauréat C ».) Le « tri » des individus est donc effectué *avant* l'entrée dans l'enseignement supérieur.

Face à cette sélection sévère et précoce, les enfants issus des milieux populaires sont particulièrement mal armés. En effet, la dégradation de l'enseignement primaire et secondaire fait qu'ils ne reçoivent pas à l'école ou au collège tous les éléments nécessaires à la poursuite de leur scolarité dans la série la plus prestigieuse ; ne pouvant trouver auprès de leurs parents le complément de scolarité devenu indispensable, ils sont donc défavorisés par rapport aux enfants que leurs parents peuvent « assister », parce qu'ils ont eux-mêmes bénéficié d'études supérieures ou disposent, par leur métier, du temps et de la formation nécessaires. (Cette « assistance » peut prendre au demeurant des formes très variées, qu'il s'agisse d'une aide proprement scolaire, ou simplement des connaissances supplémentaires que transmettent, sans volonté particulière de le faire, des parents ayant le goût et l'habitude du travail intellectuel.)

La dégradation de l'enseignement primaire et secondaire a donc au total un double impact : elle entraîne l'apparition d'une sélection très forte masquée par l'apparente égalité des baccalauréats, qui fait que l'enseignement supérieur hérite d'une situation qu'il ne peut maîtriser ; elle défavorise tous ceux qui ne trouvent pas au sein de leur famille ce que l'enseignement scolaire demande sans pour autant le fournir.

● *L'insuffisance du « soutien » familial* : les enfants issus des milieux populaires bénéficient généralement moins d'un tel « soutien » que les enfants des milieux favorisés. Non seulement le soutien *financier* ne peut qu'être plus faible, surtout si la famille est nom-

breuse (4), mais encore *l'information* sur les « bons » établissements et les choix scolaires les plus judicieux n'est pas possédée par les parents (5). *L'ambition* des élèves, de même, est beaucoup moins cultivée dans les familles modestes que dans les milieux aisés, où l'on pousse plus systématiquement les enfants à poursuivre des études supérieures.

• *L'incertitude sur le « rendement » des diplômés* : la poursuite des études supérieures représente pour un individu et sa famille un *investissement important*, à la fois financier et humain. L'incertitude croissante sur le « rendement » de cet investissement pèse particulièrement sur les enfants des milieux populaires ; les diverses formes de « manque à gagner » que représente la poursuite d'études y sont plus fortement ressenties et ne sont acceptées, dès lors, que si les études supérieures *garantissent* suffisamment l'obtention d'un emploi nettement mieux rémunéré que celui qui pourrait être trouvé en l'absence d'études supérieures : ceci explique la faveur dont jouissent les I.U.T. auprès des étudiants issus de ces milieux (ces établissements assurant convenablement l'insertion professionnelle des étudiants, et ce, après des études « courtes »), mais aussi la méfiance qu'ils entretiennent vis-à-vis des études « longues », qui présentent peu de garanties à cet égard.

La dévalorisation actuelle des diplômés (il est notoire, par exemple, qu'aux concours administratifs réclamant le niveau du baccalauréat, sont souvent candidats des titulaires d'une licence ou d'une maîtrise), l'absence presque totale d'effort de la part des universités pour « placer » les diplômés, tendent donc à « dissuader » tout particulièrement les étudiants de milieu modeste. Ceux-ci sont d'ailleurs nombreux à abandonner leurs études en cours de cycle, et leur proportion se raréfie dans les cycles les plus élevés, ce qui montre notamment qu'ils sont, plus que les autres, découragés par le pessimisme sur l'avenir professionnel qui caractérise l'atmosphère propre au milieu étudiant.

Pour conclure, l'on peut remarquer que des quatre obstacles à la démocratisation que nous venons d'énumérer, un seul, le dernier, résulte — et d'une manière partielle — d'une caractéristique du système de l'enseignement supérieur. Aucune réforme de l'enseignement supérieur, *à elle seule*, ne pourra donc produire une « démocratisation » de celui-ci, dans la mesure où les données du problème, encore une fois, lui sont largement extérieures. La « démocratisation » de l'enseignement supérieur peut être attendue d'une augmentation de l'aide directe et surtout *d'une amélioration de la*

(4) La *taille* de la famille est, d'une manière générale, un facteur d'*inégalité* des chances d'accès à l'enseignement supérieur.

(5) L'importance de ce point est attestée par le fait que la catégorie sociale dont les enfants bénéficient de la « sur-représentation » la plus forte dans l'enseignement supérieur est celle des *enseignants*.

qualité de l'enseignement primaire et secondaire, et il eût été de bonne méthode d'aborder ces problèmes avant de vouloir engager une nouvelle réforme de l'enseignement supérieur ; elle peut également être attendue d'une *revalorisation* des diplômes universitaires, ce qui supposerait à la fois un grand sérieux dans leur délivrance et une meilleure adaptation de l'enseignement supérieur aux besoins de l'économie : ces derniers points sont les seuls à correspondre à des possibilités de réformes de l'enseignement supérieur considéré en particulier.

Au reste, il serait erroné de considérer la « démocratisation » comme un objectif entièrement réalisable : l'inégalité des chances résultant en partie de la diversité des familles, il paraît peu probable — à moins de mettre en question la famille elle-même, cible des utopistes depuis Platon — qu'elle puisse intégralement disparaître.

Enfin, il convient de noter que l'objectif de « démocratisation » de l'université, s'il se traduisait par une volonté d'ouvrir sans contrôle, et le plus largement possible, les portes de l'enseignement supérieur, pourrait aboutir à des conséquences exactement opposées au but recherché : la dévalorisation des diplômes et la dégradation des enseignements ne tendent jamais qu'à *aggraver* les inégalités sous une apparence de « démocratisation » accrue.

Là encore, les formules contenues dans *l'Adresse* de l'Académie des sciences devraient être prises en considération : « *Il y a démocratisation, quand les études sont ouvertes sans considération de fortune ou de famille. Il y a démagogie, quand on dit que tout le monde peut réussir à l'université (...). L'université n'est pas une garderie, en attendant le service militaire pour les uns, et la vie professionnelle pour tous (...). Dire que l'université est ouverte à tous ceux qui ont les capacités de suivre ses enseignements, quelle que soit leur origine sociale est une proposition exacte en droit et qu'il faut rendre exacte en pratique (...). Mais dire que tout le monde doit « passer » par l'université, c'est-à-dire y réussir, est une proposition illusoire et démagogique qui ne peut engendrer que déception et révolte.* »

4. Faut-il « professionnaliser » les universités ? Là encore, avant de s'efforcer de répondre à cette question, il convient d'en mesurer les termes. Le débat sur la « professionnalisation », sous d'autres vocables, a été l'un des points d'ancrage des antagonismes universitaires dans la décennie qui a suivi les « événements de mai 68 » : certains réclamant une meilleure adaptation des universités aux nécessités de l'économie, les autres s'y opposant, que ce soit par refus d'un « asservissement » aux « besoins à court terme » du système économique, ou par volonté de défendre les enseignements fondamentaux et les disciplines réputées peu « utiles » ou non « rentables ».

Ces antagonismes se sont indiscutablement atténués au cours des deux dernières années ; divers facteurs, notamment le changement de contexte politique, ont permis un assez large ralliement des esprits autour du thème de la « professionnalisation » des universités, ce consensus inattendu tenant peut-être en partie à l'ambiguïté du terme utilisé.

Votre Commission ne peut que se féliciter d'enregistrer une évolution des mentalités par rapport à la décennie précédente, les antagonismes des années 1970 ayant été finalement source d'immobilisme. Cependant, l'enseignement supérieur fait partie de ces domaines où les accords, pour être efficaces, doivent être « conclus entre les arrière-pensées », selon le mot de Valéry. Il faut donc tenter d'examiner de plus près ce que l'on met sous le mot de « professionnalisation ».

● S'agit-il de faire en sorte que les universités préparent à l'exercice d'une profession ? L'on peut rétorquer, sans esprit de paradoxe, que les universités sont depuis fort longtemps « professionnalisées » en ce sens ; ce que l'on pourrait leur reprocher, au contraire, ce serait presque de l'être trop : les universités préparent en effet presque exclusivement à l'exercice d'un *petit nombre de professions*, alors que celles-ci, notamment l'enseignement et la médecine, ne peuvent plus offrir de débouchés effectifs qu'à une minorité d'étudiants. En ce sens, le vrai problème est celui de la *diversification* des formations et des diplômes délivrés, plus que de la « professionnalisation » en elle-même.

● S'agit-il de réduire la part de la formation dite « générale » au profit d'enseignements jugés plus directement utiles à l'exercice d'une profession ? Là encore, à bien des égards, le débat n'est qu'apparent.

En réalité, il n'y a pas contradiction, mais, au contraire, *cohérence* entre la qualité de la formation « générale » et l'adaptation au marché de l'emploi. Celui-ci, en effet, connaît un perpétuel changement, tant en ce qui concerne le contenu des emplois que leur répartition entre les différents secteurs de l'activité nationale ; une formation « générale » de qualité, en permettant aux individus de faire face à des situations variées, ne peut donc que favoriser leur insertion professionnelle.

De même, l'acquisition d'une « spécialisation » professionnelle n'est que superficiellement contradictoire avec l'acquisition d'une formation « générale » : les connaissances spécialisées s'appuient nécessairement, dans bien des cas, sur des connaissances plus générales. Imagine-t-on un psychiatre méconnaissant l'étiologie et la symptomatologie des maladies purement somatiques ? Un spécialiste du droit social n'ayant aucune notion de droit fiscal ou de droit constitutionnel ?

Aux yeux de votre Commission, il ne peut donc exister d'opposition tranchée entre les « enseignements généraux » et les « enseignements professionnels ». Un exemple peut être fourni par la préparation à la profession d'enseignant : celle-ci, pour être complète, suppose certes un apprentissage de la pédagogie proprement dite ; mais il serait absurde, et coupable, de dissocier la formation pédagogique de l'acquisition, au meilleur niveau, des connaissances qu'un professeur est appelé à transmettre. Il n'existe pas de compétence pédagogique qui soit séparable d'une connaissance approfondie de la discipline que l'on doit enseigner ; « formation générale » et « apprentissage professionnel » ne peuvent aucunement être indépendants.

Votre Commission ne juge pas davantage que l'opposition entre les disciplines « utiles » et les disciplines « inutiles » ou « non rentables » soit véritablement pertinente. Des études supérieures ne comprenant aucun contact avec les disciplines dites « inutiles » ne sont pas seulement intellectuellement mutilantes ; elles sont également inadaptées aux exigences de la plupart des professions.

A cet égard, l'on peut citer, à titre d'exemple, l'entretien récemment accordé par le président-directeur général de la régie Renault, M. B. Hanon, à la revue *Les Cahiers de l'Education nationale* (6) ; celui-ci déclare que l'entreprise qu'il dirige a « surtout besoin de généralistes », c'est-à-dire d'individus ayant « la capacité de comprendre ce qui se passe autour d'eux », disposant d'une « flexibilité d'esprit » suffisante, et « sachant communiquer ». Il entend signifier par là — les « généralistes » étant, dans le contexte, des ingénieurs — qu'une formation scientifique et technique doit être ouverte à des formes variées de connaissance et de culture non pas *malgré* les impératifs d'efficacité mais *en raison* de ces impératifs : « une voiture n'est pas seulement un objet technique » (7).

Le souci de l'insertion professionnelle des étudiants ne suppose donc pas que l'on réduise la part des disciplines historiques, philosophiques ou littéraires, mais plutôt que l'on définisse des filières très variées où elles seront intégrées, quitte à ce que moins d'étudiants en fassent leur préoccupation exclusive.

Au total donc, le débat sur la « professionnalisation » se nourrit largement d'opposition factices. Sur ce point encore, l'analyse de votre Commission rejoint celle de l'Académie des sciences : « Rien ne serait plus déraisonnable que d'opposer comme antagonistes ces deux rôles de l'université : initier à la connaissance scientifique, à la rigueur et à la culture d'une part, et préparer à la vie professionnelle d'autre part ». La mise en avant du thème de la « professionnalisation » n'est donc pas, à certains égards, sans danger. C'est de la

(6) N° 15, mai 1983.

(7) Article cité, p. 24. Ce point est abondamment souligné dans la suite de l'entretien.

qualité et de la variété des enseignements dispensés, de la souplesse des filières, de la facilité des changements d'orientation que l'on peut attendre une insertion professionnelle des étudiants plus aisée, et non des mesures uniformes et rigides reposant sur des oppositions plus verbales que réelles.

II. — LES DIFFICULTÉS EFFECTIVES

Les remarques qui précèdent suggèrent que les problèmes de l'enseignement supérieur sont souvent abordés en des termes qui les rendent pratiquement insolubles, soit parce que la formulation de ces problèmes repose sur des concepts inadaptés ou mal définis, soit parce qu'on fait grief à l'enseignement supérieur de difficultés dont l'origine, en réalité, lui échappe.

Il reste à proposer une démarche différente. A cet égard, votre Commission n'estime pas qu'il lui appartienne de recenser l'ensemble des « imperfections » de notre système d'enseignement supérieur : d'ailleurs, au nom de quel « modèle » idéal le ferait-elle ? L'analyse qui va suivre se borne donc à souligner quelques difficultés évidentes ; dans un souci d'impartialité, il sera fait également mention des « points forts » de notre enseignement supérieur.

a) Sous cette rubrique des « points forts » figure tout d'abord le système des « grandes écoles ». Certes, quelques critiques sont faites à leur égard, portant notamment sur la part trop faible qu'elles accorderaient à la formation par la recherche (l'on admet cependant que des progrès ont été enregistrés ces dernières années dans ce domaine) ; la tendance des « anciens élèves » à former de véritables « castes » n'est pas non plus sans susciter l'agacement de certains. Plus grave sans doute : le *potentiel scientifique* que représentent les grandes écoles est, à l'heure actuelle, trop peu utilisé. La majorité des anciens élèves assurent, dans les administrations et les entreprises, des tâches auxquelles ils sont mal préparés ; ils sont trop peu utilisés, au contraire, pour remplir un rôle *d'ingénieur* au sens strict ou de *chercheur*. Il y a là un certain « détournement de vocation » sur lequel il importe de réfléchir.

Votre Commission n'est donc pas opposée à d'éventuelles mesures de modernisation des grandes écoles, tendant à un meilleur emploi du potentiel qu'elles représentent. Elle approuve, par exemple, les conclusions du groupe d'études sur l'Ecole polytechnique dirigé par MM. Friedel et Lecomte.

Malgré ces réserves, votre Commission estime que les « grandes écoles » constituent un élément irremplaçable de notre enseignement

supérieur, dont il est essentiel de préserver la qualité et l'efficacité (8).

Par ailleurs, comme on l'a déjà souligné, l'enseignement supérieur « court » peut également être considéré, moins de vingt ans après sa création, comme une des composantes les plus réussies du système d'enseignement supérieur. Toutes les filières de l'enseignement court ne connaissent pas, il est vrai, une situation strictement identique : certaines d'entre elles paraissent moins adaptées que d'autres aux évolutions du marché de l'emploi. Il reste que, dans l'ensemble, l'efficacité des enseignements, le « niveau » atteint par les étudiants, ainsi que les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle des diplômés, montrent que ce type d'enseignement répond d'une manière adaptée à des besoins réels.

En outre, quelques universités — c'est par exemple le cas de *Paris-Dauphine* ou de *Compiègne* — parviennent à se maintenir dans le sillage des « grandes écoles » pour une partie au moins des diplômés qu'elles délivrent ; certains diplômés universitaires créés depuis peu, tels que les diplômés d'études supérieures spécialisées (D.E.S.S.) et les maîtrises spécialisées (maîtrises de sciences et techniques, maîtrises d'informatique appliquée à la gestion) traduisent également un intéressant effort d'adaptation de la part de certaines universités. Enfin, jusqu'à ce jour, la qualité des *études médicales, odontologiques et pharmaceutiques* n'est pas à mettre en doute, même si ces disciplines sont confrontées à un évident problème de démographie des professions correspondantes et si l'obligation de cumuler les trois fonctions d'enseignement, de soins et de recherche aboutit fatalement à un déséquilibre au détriment de l'une d'elles.

Remarquons que la plupart des institutions qui constituent les « points forts » de notre enseignement supérieur présentent *plusieurs caractéristiques communes* : les étudiants sont généralement sélectionnés à l'entrée des établissements (dans le cas des grandes écoles, une première sélection est opérée par l'admission dans les « classes préparatoires ») ; les enseignements sont assurés en grande partie par des personnalités extérieures, le corps enseignant permanent étant assez restreint ; le « placement » des élèves fait l'objet d'efforts importants, ainsi que le maintien de la notoriété des établissements. En outre, un élément capital de la situation de ces établissements est constitué par l'existence d'une concurrence entre eux, qui les contraint à rechercher la mise en place d'enseignements attractifs par leur qualité et leur adaptation aux évolutions économiques.

b) Ce sont donc les universités qui se trouvent, dans l'ensemble, confrontées aux difficultés les plus sérieuses, leur situation étant cependant très variable d'une académie à l'autre et d'une discipline à l'autre.

(8) L'existence des « grandes écoles » a par ailleurs des retombées positives sur l'enseignement universitaire lui-même : les élèves des « classes préparatoires » non reçus aux concours deviennent souvent de bons éléments pour les universités.

1. Les universités, tout d'abord, doivent accueillir des étudiants d'un « niveau » souvent insuffisant. Les causes de ce phénomène sont faciles à cerner : la première est la dégradation de l'enseignement primaire et secondaire déjà signalée (9), et la « polarisation » corrélative des meilleurs élèves autour de la « série C ». D'une part, les étudiants ne disposent pas toujours, loin de là, des connaissances fondamentales qu'ils sont censés détenir à l'issue de l'enseignement secondaire ; d'autre part les bacheliers des séries les moins prestigieuses sont souvent gagnés par un pessimisme diffus sur leur avenir professionnel *avant même* leur entrée dans l'enseignement supérieur, ce qui ne les pousse pas à aborder les études universitaires avec tout le sérieux nécessaire.

La deuxième cause des insuffisances de « niveau » est « l'écrémage » des meilleurs élèves par les « grandes écoles » et les filières « courtes », qui fait que l'université doit même constater que certains étudiants s'inscrivent dans une université faute d'avoir pu obtenir un emploi, voire dans le seul but de retarder l'échéance du service militaire.

Le « niveau » souvent insuffisant des étudiants est source de problèmes pédagogiques particulièrement graves : les enseignants sont placés devant le choix inacceptable soit de maintenir leur enseignement à un niveau élevé, cet enseignement ne s'adressant alors qu'à une minorité des étudiants, soit de consacrer leurs cours à combler les lacunes les plus manifestes, ce qui aboutit à la « secondarisation » du premier cycle de l'enseignement supérieur. L'enseignement de premier cycle devient dès lors une « corvée » pour nombre d'enseignants, particulièrement ceux de rang élevé, ce qui renforce les tendances qu'il faudrait combattre.

Par ailleurs, cette fréquente insuffisance du « niveau » des étudiants à l'entrée dans les universités est indirectement l'une des sources de *la dévalorisation des diplômes universitaires*. Dans certaines disciplines, pour maintenir ou restaurer la valeur des diplômes délivrés, il serait nécessaire de « coller » aux examens une très grande partie des étudiants, ce qui n'est jamais une décision très facile à prendre. Les enseignants, ou du moins une partie d'entre eux, sont donc parfois amenés à ne pas montrer toute la rigueur souhaitable dans la délivrance des diplômes. D'autres facteurs jouent d'ailleurs dans ce sens.

(9) En signalant cette dégradation, votre Commission n'entend pas faire de certaines catégories d'enseignants des « boucs émissaires » des difficultés du système éducatif. Confrontés à des classes extrêmement hétérogènes, ne disposant pas toujours d'une formation suffisante et adaptée, ou même des moyens matériels nécessaires, les enseignants du primaire et du secondaire doivent assurer une tâche d'une difficulté dont on sous-estime l'ampleur.

Tout d'abord, *la plupart des diplômes délivrés par les universités ayant la qualité de diplômes nationaux, l'intérêt à court terme des étudiants n'est pas de se tourner vers les enseignements les plus difficiles et les enseignants les plus exigeants* : dans la pratique, les étudiants cherchent au contraire souvent à prendre les voies les plus faciles, le diplôme délivré conférant en principe les mêmes droits à tous ses titulaires. Dans ces conditions, les enseignants eux-mêmes ne sont pas incités à faire preuve d'intransigeance : ils risqueraient une raréfaction de leur public. Certes, ce mécanisme est loin de jouer dans tous les cas, l'existence de « matières obligatoires » venant limiter le choix des étudiants. Mais l'importance des « matières à option » est suffisante, du moins dans certaines disciplines, pour qu'une incertitude pèse sur les connaissances effectives des diplômés.

En outre, dans certaines disciplines rassemblant peu d'étudiants, les enseignants sont parfois amenés à accorder des diplômes de premier cycle à des étudiants dont le mérite n'est pas évident, à la seule fin de conserver un public suffisant pour les enseignements de deuxième cycle qu'ils assurent par ailleurs.

Certes, l'ampleur des comportements qui viennent d'être décrits est très variable, et sans doute limitée dans l'ensemble ; il n'en découle pas moins *une certaine méfiance des employeurs vis-à-vis des diplômes universitaires*, jugés peu « sûrs ». Cette méfiance n'est pas toujours justifiée : elle est même d'autant plus injuste qu'elle frappe indistinctement tous les diplômes universitaires, alors que le sérieux dans la délivrance de ceux-ci est en fait variable suivant les universités ; toujours est-il qu'en l'absence d'une sanction par le marché de l'emploi de l'inégale valeur des diplômes dits « nationaux », il n'existe pas d'incitation suffisante pour que les universités cherchent à enrayer la dégradation relative du « niveau » des connaissances des étudiants ainsi que la dévalorisation des diplômes délivrés (10).

2. En partie en raison des phénomènes que l'on vient de décrire, les universités sont souvent caractérisées par un climat de relatif pessimisme chez les étudiants, et parfois de « démotivation » chez les universitaires. Il est vrai que d'autres éléments s'y ajoutent : en premier lieu, le gigantisme de certaines universités, qui accueillent quelquefois plus de 25.000 étudiants. Les unités d'enseignement et de recherche (U.E.R.), qui sont le cadre effectif du travail des étudiants, sont certes de taille plus réduite : il reste qu'à de telles dimensions, les contacts des enseignants et des étudiants ne peuvent être qu'extrêmement réduits. Quant aux étudiants, ils ont quelque peine

(10) Encore une fois, les remarques qui précèdent ne concernent pas toutes les universités, ni toutes les disciplines, les situations des unes et des autres étant d'une grande variété.

à s'adapter à l'anonymat des relations universitaires après les habitudes, toutes différentes, du lycée.

D'autre part, les étudiants disposent souvent de peu d'informations sur la vie de leur université (11), sur leurs possibilités de changement d'orientation sur leurs perspectives d'insertion professionnelle. Dans ce contexte peut se développer, particulièrement dans certaines U.E.R. littéraires et scientifiques, une tendance au *découragement*, les chances de trouver un emploi paraissant trop minces pour justifier un effort soutenu.

Le pessimisme sur l'avenir professionnel peut d'ailleurs se traduire par des comportements opposés : soit l'abandon des études en cours de cycle, souvent sans qu'aucun diplôme n'ait été obtenu, soit au contraire la fuite en avant par l'accumulation de diplômes différents ou l'allongement de la scolarité. Dans les deux cas, rien n'indique que les choix soient fondés sur des données rationnelles : l'absence presque totale d'efforts de la part des universités pour « placer » leurs étudiants ne permet guère à ceux-ci de se fonder sur autre chose que des rumeurs pour envisager leur avenir professionnel. Une récente enquête journalistique (12) relève que « 31 universités seulement ont un service chargé des problèmes d'emploi », soit « 71 personnes dans toute la France, pour quelque 600.000 étudiants ». La même enquête souligne la fonction de position d'attente que prennent les études universitaires dans de nombreux cas, une importante proportion des étudiants n'ayant guère de projet précis quant à leur avenir professionnel (13).

Dans ce contexte, certains enseignants n'abordent plus leur tâche avec toute l'ardeur nécessaire. Le rapport de M. L. Schwartz annexé à l'avis rendu par la « commission du bilan » (1981) ainsi que plusieurs rapports de la Cour des comptes (1978) suggèrent l'apparition d'une tendance à une **moindre conscience professionnelle**

(11) Un récent sondage indique que 69 % des étudiants jugent leur information dans ce domaine « peu satisfaisante » ou « pas du tout satisfaisante ».

(12) *L'Express*, 3-9 juin 1983.

(13) Certaines analyses tendent à voir dans ce phénomène une fonction nouvelle — et utile — des universités : retenant les individus dans l'attente de la « maturité » qui leur fait défaut, les dissuadant d'apparaître sur un marché de l'emploi déjà saturé, les universités auraient un rôle d'atténuation des tensions sociales en mettant temporairement « hors circuit » une partie de chaque classe d'âge. Ces analyses ne sont pas acceptées par votre Commission : d'une part, il n'est pas prouvé qu'un passage dans l'université sans recherche véritable d'un diplôme et d'un emploi favorise la « maturité » des individus ; bien au contraire, les conditions particulières de la vie universitaire tendent plutôt à retarder l'acquisition de cette « maturité ». D'autre part, un tel type de passage dans l'université n'est pas de nature, semble-t-il, à faciliter l'insertion professionnelle ultérieure. Enfin, l'université ne pourrait durablement jouer un rôle de « garderie » que si les étudiants n'avaient pas conscience de ce rôle, ce qui constitue une hypothèse irréaliste. Dans ces conditions, tenter d'augmenter le nombre des étudiants dans le seul but d'améliorer les statistiques de l'emploi serait un dangereux calcul ne pouvant déboucher à terme que sur la révolte des intéressés.

de la part d'une minorité d'universitaires. A l'heure actuelle, le phénomène est sans doute marginal, mais il est à craindre, en l'absence d'une rénovation véritable de l'enseignement supérieur, qu'il ne prenne une plus grande ampleur.

3. Une autre source de difficultés des universités est constituée par l'ensemble des facteurs de rigidité qui empêchent une diversification suffisante de l'enseignement supérieur.

Parmi ces facteurs de rigidité, notons tout d'abord le maintien de fait des *cloisonnements entre les disciplines* et, malgré les apparences, *l'inertie des filières traditionnelles*.

La loi d'orientation, en instituant la « pluridisciplinarité », s'est efforcée de faire coexister diverses disciplines dans des universités devenues en principe autonomes, avec l'espoir que cette pluridisciplinarité « administrative » entraînerait l'apparition d'une véritable *interdisciplinarité* des enseignements et des activités de recherche.

Cet espoir a été, dans l'ensemble, déçu : certes, par le jeu des « matières à option », les étudiants ont pu faire figurer des disciplines plus variées parmi les « unités de valeur » ou les « certificats » dont l'addition leur permet d'obtenir un diplôme ; mais, comme on l'a vu, cette pratique, *qui n'assure pas, de toute manière, l'interdisciplinarité des études*, ne correspond pas toujours à un enrichissement de celles-ci. De plus, d'une manière générale, les disciplines ont continué à se montrer jalouses de leurs prérogatives, ce qui a entraîné le maintien dans la plupart des cas des *filières* traditionnelles, alors que celles-ci sont chaque jour plus inadaptées à l'état actuel (et prévisible) du marché de l'emploi.

Encore une fois, votre Commission estime que les disciplines littéraires et les sciences humaines forment une composante nécessaire de l'enseignement supérieur : mais elles doivent, autant que possible, devenir des *éléments* de filières correspondant aux besoins de l'économie et de la société, plutôt que d'être enseignées à titre principal à de nombreux étudiants. (Cette remarque vaut également pour d'autres disciplines : le nombre d'étudiants spécialisés dans *certaines branches* des sciences économiques et des sciences exactes et naturelles est hors de proportion avec les perspectives d'emplois dans les domaines correspondants. Ce qui ne signifie pas que le nombre d'étudiants soit en lui-même trop élevé, mais que les filières qui les accueillent sont à redéfinir.)

Il reste vrai que l'autonomie accordée par la loi d'orientation a permis d'incontestables progrès dans le sens de la *diversification* ; seulement l'ampleur limitée des évolutions, dans un tel domaine, suffit à provoquer certains « effets pervers » qui annihilent une bonne partie des conséquences positives que l'on serait en droit d'attendre.

En effet, dès qu'une nouvelle filière, mieux adaptée, est mise en place, les étudiants s'y précipitent, provoquant son engorgement. Dès lors, seule la mise en place simultanée de nombreuses filières nouvelles pourrait éviter ce phénomène ; la définition au « compte-gouttes » de nouvelles spécialisations ne peut au contraire que les rendre « victimes de leur succès » dans des délais très brefs.

Or, un tel renouvellement général de l'enseignement se heurterait aux rigidités liées au système des « diplômes nationaux ». L'habilitation à délivrer des « diplômes nationaux » est souvent considérée par les universitaires comme un élément minimal de la dignité de leur établissement ; les étudiants adoptent également cette attitude, les diplômes nationaux ayant l'avantage de conférer identiquement certains droits, en particulier celui d'être candidat aux divers concours de la Fonction publique. Malgré cela, il faut convenir que le régime actuel des diplômes nationaux constitue un obstacle à une réelle modernisation de l'enseignement supérieur.

Tout d'abord, ce régime tend à *décourager l'innovation* ; lorsque les universités ont obtenu certaines habilitations, les enseignants, comme les étudiants, sont tentés de préférer la (fausse) sécurité des diplômes nationaux aux risques liés à la création de *diplômes d'université*, que les établissements définissent librement ; le maintien des filières traditionnelles s'en trouve favorisé, et par là l'orientation des étudiants vers des voies sans issue (14).

D'autre part, le régime des « diplômes nationaux » équivaut à la *recentralisation de l'enseignement supérieur*, au mépris du principe

(14) Un entretien accordé par Mme Monique Lafon-Augé, présidente de l'université Paris XII, au journal *l'Express* dans le cadre de l'enquête précitée, illustre l'**attachement des universités aux diplômes nationaux** tout en montrant le faible intérêt de ce label. Interrogée sur les méthodes utilisées pour « professionnaliser » l'université Paris XII, Mme Lafon-Augé répond en premier lieu : « Il faut être imaginatif, nouer des contacts avec l'extérieur, notamment avec les entreprises, se battre pour obtenir les habilitations nationales. » L'habilitation est ici présentée parmi les éléments utiles à la « professionnalisation » et donc, en particulier, comme une procédure utile à l'insertion professionnelle des étudiants. En deuxième lieu, Mme Lafon-Augé insiste sur la difficulté à obtenir ces habilitations :

« Pour faire accepter par le Ministère un dossier d'habilitation, il faut qu'il soit solide. Il faut montrer qu'on a non seulement assez d'étudiants concernés, mais qu'on est aussi en mesure de mettre à contribution des professionnels de haut niveau, d'organiser des stages en entreprises, de justifier qu'il y aura des débouchés. »

Toutefois, après avoir ainsi souligné l'utilité des habilitations, et les efforts déployés par son université pour les obtenir, Mme Lafon-Augé ajoute :

« A défaut, on peut toujours monter des diplômes d'université. Avant que nous obtenions la maîtrise d'informatique appliquée à la gestion, nous avions un *diplôme d'université*, et les étudiants trouvaient tous, sans problèmes, des débouchés dans la région. » (Nous soulignons.)

Cette affirmation ruine les deux précédentes, en montrant le faible intérêt des habilitations en terme de « professionnalisation » et donc l'inutilité des efforts consacrés à les obtenir : *si, munis d'un diplôme d'université, les étudiants réussissent sans difficulté à trouver un emploi, alors il faut admettre que la procédure d'habilitation est superflue.*

d'autonomie posé par la loi d'orientation : le ministre de l'Education nationale, par le seul biais de la procédure d'habilitation, dispose d'un moyen de contrôle et de pression sur les universités assez fort pour les réduire à quia.

Enfin, notons que *le régime des « diplômes nationaux » constitue, à bien des égards, une simple fiction*, dans la mesure où les universités, en pratique, ne les délivrent pas avec le même sérieux. Or, cette fiction a de nombreux effets néfastes : elle entretient chez les étudiants d'inutiles illusions sur la valeur de leurs diplômes et sur leurs chances de réussite aux concours ; elle incite les universitaires à ne pas se préoccuper suffisamment des résultats concrets de leurs enseignements, notamment de l'insertion des étudiants ; enfin, elle maintient les universités dans une « grisaille » d'où très peu se détachent, provoquant ainsi une méfiance globale de la part des employeurs. **Au total, ce système tend à décourager l'émulation entre les universités, alors qu'une telle émulation serait nécessaire aussi bien pour améliorer la qualité de l'enseignement universitaire que pour favoriser sa diversification et son adaptation aux besoins de l'économie et de la société.**

* *

Par les remarques qui précèdent, *votre Commission n'a pas cherché, rappelons-le, à présenter un tableau exhaustif des difficultés de l'enseignement supérieur*. Non pas qu'elle veuille passer sous silence les divers autres obstacles que peuvent rencontrer les universités dans l'accomplissement de leurs tâches : votre Commission n'ignore pas, par exemple, que le développement de **la recherche universitaire** est entravé dans de nombreux établissements par une évidente insuffisance de moyens. Mais, en présence d'un projet de loi trop silencieux sur ce point, et ne présentant aucune programmation financière, votre Commission, compte tenu des contraintes qu'impose à l'initiative parlementaire l'article 40 de la Constitution, n'a pas cru devoir faire porter principalement ses réflexions sur cet aspect pourtant essentiel.

D'autre part, **votre Commission a cherché avant tout à préciser celles des difficultés que l'on peut espérer résoudre ou du moins réduire par des mesures législatives** ; elle ne s'est pas livrée à l'exercice aussi fastidieux que vain consistant à réfléchir sur les « missions » des universités et à afficher des ambitions d'autant plus grandes qu'elles ne coûtent qu'un peu d'encre et de papier. Les généreuses déclarations de principe, sitôt oubliées, et sans valeur contraignante, ont déjà suffisamment prouvé leur inutilité.

Des analyses qui viennent d'être présentées, il s'agit donc de tirer des conclusions quant aux orientations que devrait traduire *un texte de loi* réformant utilement l'enseignement supérieur.

S'engager sans réserve dans la voie de l'autonomie des universités, en introduisant une véritable émulation entre elles ; laisser aux étudiants la liberté de solliciter une inscription dans l'université de leur choix et aux universités la liberté de définir leurs enseignements, leurs diplômes et leurs conditions d'accès ; réduire très largement la place et le nombre des diplômes nationaux tout en confiant, dans certains cas, à des jurys indépendants le soin de les délivrer ; développer des rapports contractuels entre le ministre de l'Éducation nationale et chacune des universités, les engagements pris de part et d'autre étant nettement précisés ; par ce biais assurer la cohérence de l'enseignement supérieur et garantir l'accès à l'université de tous les bacheliers et plus généralement de tous ceux qui ont les aptitudes nécessaires : de telles orientations, fondées sur la confiance dans les capacités des intéressés, en premier lieu des enseignants, à résoudre eux-mêmes les problèmes qu'ils affrontent, mettraient fin à la « morosité » diffuse de la communauté universitaire, en y développant un climat de liberté et de responsabilité. En permettant aux meilleurs étudiants de se distinguer et aux meilleurs établissements de faire reconnaître leur valeur, elles rétabliraient, en outre, la continuité entre les « grandes écoles » et les « universités » ; en favorisant la diversification des formations et des diplômes, elles garantiraient l'adaptation de l'ensemble de l'enseignement supérieur aux besoins de l'économie et de la société, ainsi qu'aux aspirations et aux capacités de chaque étudiant, assurant par là une « démocratisation » effective et non plus apparente.

En bref, l'autonomie et l'émulation devraient être les maîtres mots d'une réforme efficace de l'enseignement supérieur. Force est de constater que le projet de loi qui vous est soumis s'oriente dans une direction exactement inverse.

TROISIÈME PARTIE

UN PROJET INUTILE ET DANGEREUX (1)

Le Gouvernement veut se donner l'air de réformer et la raison d'être de ce projet est spectaculaire : ostensiblement, le texte fait *montrer de réformes* : feintise pour une part, réalité pour une autre.

— Là où il se contente de faire semblant, il est *inutile*, ce qui ne l'empêche pas d'être *inquiétant*.

— Là où il innove — pour le plaisir d'innover — il est *incohérent* et carrément *dangereux* (car il risque de brouiller les choses).



Et d'abord, pourquoi une loi ? Inutile, ce texte l'était déjà avant d'être rédigé.

UN TEXTE INOPPORTUN OU LA « RÉFORMITE » AU POUVOIR

Innover pour innover ou comment faire semblant de repartir à zéro.

La majorité actuelle considère qu'elle a été élue pour procéder au maximum de réformes. Au lieu de s'attaquer aux vraies urgences qui sont économiques, le pouvoir se complaît dans la législation « somptuaire ». Parfois, c'est seulement du faux-semblant.

(1) Lors d'une conférence de presse, votre Rapporteur, s'exprimant à titre personnel, avait qualifié ce texte de projet « inutile et dangereux ». Le hasard des circonstances fit que, le soir même à l'Assemblée nationale où commençait la discussion générale, M. Raymond Barre usa des mêmes termes. Votre Rapporteur n'est en rien malheureux de cette rencontre.

Le Sénat en a connu un exemple éclatant avec l'audiovisuel. Le Ministre avait annoncé une refonte *globale*, qui ordonnerait dans son ensemble le domaine de la communication. Tout laissait penser que la partition de l'O.R.T.F. instaurée en 1974, et si fortement critiquée par la gauche, serait abolie. Il n'en fut rien ; le texte se contenta de reprendre et de prolonger le système de 1974.

Réformer ? Une tradition de la rue de Grenelle.

L'état de l'enseignement supérieur n'appelait pas une remise en cause générale de ses principes ou modalités. On pouvait revoir *partiellement* la loi de 1968 pour la perfectionner, au lieu de l'abolir. Ses principes s'imposent toujours : *autonomie, pluridisciplinarité, participation*. Le texte nouveau n'a pas trouvé de nouvelles, ni de meilleures sources d'inspiration.

Mais, l'on voulait réformer : il fallait bien s'en prendre aussi à ce malheureux secteur de l'enseignement.

Reconnaissons-le : ce n'est pas la première fois qu'il est en proie au changement pour le changement. Un universitaire fort connu (dont la sensibilité n'est d'ailleurs pas à droite), a moqué avec talent le mal aigü qui affecte la rue de Grenelle. Cet homme d'esprit rappelait qu'il avait, il y a cinq ou six ans, écrit dans le quotidien *Le Monde*, un article intitulé : « *Les routes de l'Amérique latine* ». Pourquoi ce titre ? Parce que, dans ces pays, les autoroutes partent de la capitale dans tous les sens, pour s'arrêter 20 kilomètres plus loin. Chaque nouveau gouverneur tient à marquer son accession au pouvoir par un morceau d'asphalte que ses successeurs ne poursuivent pas, préférant apposer leur sceau personnel sur un autre moignon d'autoroute, en sens opposé. « *Eh bien, rue de Grenelle, c'est la même chose ! Les bureaux et les lobbies syndicaux ont toujours dans leurs tiroirs, cent mesures urgentes qui engendrent des monstres inapplicables qui ne vivent pas longtemps.* »

I. — LA OU LE PROJET FAIT MINE DE LÉGIFÉRER, IL EST INUTILE ET IL NE LAISSE PAS D'ÊTRE INQUIÉTANT DANS LA MESURE OU IL DÉLÈGUE LA DÉCISION AU MINISTRE

L'office d'une loi est de prescrire. Il ne suffit pas de rédiger un texte en forme de loi pour lui conférer les vertus législatives. Encore faut-il que ce texte édicte des règles contraignantes.

1. Le texte qui nous est soumis est inutile dans la mesure où il raconte son champ d'application plutôt qu'il n'y prescrit le régime applicable.

A. — *Le texte se veut exhaustif* — ou paraît le vouloir — par *la taille du champ d'application couvert*. Le projet se propose, en principe, de régir tout l'enseignement post-scolaire, et de fait, la rédaction fait allusion à tout et intervient sur tout : universités, grands établissements, grandes écoles, jusqu'aux écoles normales d'instituteurs et aux classes préparatoires des lycées.

La concertation a élargi au maximum le contour du projet :

Rien de plus ambitieux au départ, que la démarche du rédacteur. Il commence par découper le domaine *le plus exhaustif possible*, en surface et en détail. Le lecteur s'attend donc, en conséquence, à des prescriptions précises dans cette enceinte.

Il est probable que les dimensions du champ reflètent l'ampleur de la consultation à laquelle a procédé la rue de Grenelle, et que le domaine couvert représente l'addition des intérêts catégoriels consultés.

S'il est un reproche que l'on ne peut pas adresser au ministre, c'est assurément celui de se dépêcher. Loin de presser le mouvement, M. Alain Savary a consacré dix-huit mois à la préparation de cette loi. On ne devrait donc pas être en droit de dire que la conception en a été improvisée. Le ministre assure qu'il a consulté tout le monde ou à peu près, qu'il a écouté tout le monde ou à peu près (1).

Quoi qu'il en soit, pourquoi cette « concertation » serait-elle blâmable ? Parce qu'en l'occurrence, *la méthode d'élaboration de ce projet a débouché sur une juxtaposition disparate plutôt que sur une construction méthodique*.

La concertation est certes indispensable ; mais elle n'est qu'un *moment* dans un processus. Ici, elle l'a manifestement emporté sur les autres phases. Comment doit se dérouler un processus rationnel ?

Un projet politique : avant toute chose, il faut savoir ce que l'on veut : le pouvoir doit se représenter le plus exactement possible les buts d'une réforme, ce qui implique qu'il procède à une analyse poussée des fonctions qu'il entend assigner au système éducatif.

(1) En réalité, il a oublié, ou peu entendu, les professeurs. Il n'a eu d'oreilles que pour les syndicats qui, dans l'enseignement supérieur, sont particulièrement peu représentatifs.

Un schéma juridique : en second lieu, le pouvoir demande aux experts de déterminer les moyens, dessiner les structures, évaluer les moyens financiers. Au terme de cette deuxième phase, le Ministre esquisse le *mécanisme juridique* nécessaire, instrument de la politique choisie.

La quête des réactions : aucun rédacteur n'a la science infuse. Il risque toujours d'oublier quelque conséquence néfaste que les administrés ou les intéressés sont, eux, tout à fait en mesure de repérer. Le schéma juridique doit donc être *testé*. Tous les intérêts en cause doivent être appelés à s'exprimer sur lui, à présenter leurs objections, à signaler tous les dangers que risquent d'entraîner les dispositions proposées. C'est à quoi sert la concertation.

La mise au point définitive : mais le Ministre doit aller au-delà. Avant que le Parlement ne tranche, l'exécutif doit décider. Informé des objections ou des propositions que la concertation a rassemblées, il doit trier, examiner, fondre, compléter ou éliminer. Le défaut de la concertation, c'est qu'elle combine, trop souvent, une discussion vague sur des notions floues, à la défense acharnée d'intérêts professionnels précis. Il est à craindre que, dans l'élaboration de ce texte, la concertation — tout incomplète qu'elle fût — n'ait été prépondérante, qu'elle n'ait éclipsé l'analyse des fonctions du système éducatif et la mise en forme juridique du texte. Le Ministre a sûrement collectionné les avis et comme recueilli les suppliques. Chacun y est allé de son placet. La rue de Grenelle a cousu ensemble tous ces papiers. Le texte ressemble à certains égards à un « patchwork » où l'on reconnaît sans peine des intérêts catégoriels bien défendus.

Le champ couvert par ce projet additionne les terrains de chasse des « lobbies ». La rédaction se gonfle d'un grand nombre de phrases, dont on ne voit pas du tout la raison juridique. Elles figurent dans le texte à la demande de groupes qui entendent rappeler et manifester leur existence.

Par exemple, à l'article 16, le « lobby » de la « science de l'éducation » apparaît au détour d'une phrase, sans autre raison que de faire consacrer par la loi l'existence de cette discipline. Cet article mérite d'être cité intégralement :

« Les établissements d'enseignement supérieur ont la responsabilité de la formation initiale et continue de tous les maîtres de l'éducation nationale, et concourent, en liaison avec les départements ministériels concernés, à la formation des autres formateurs. Pour cette action, ils développent une recherche scientifique concernant l'éducation. »

Cet article est remarquable par son *absence de portée juridique*. La première phrase, malgré son style pompeux, n'a pas de sens

précis : la notion « d'établissement d'enseignement supérieur » est suffisamment floue pour englober des universités, des écoles, des centres, qu'ils soient d'ailleurs publics ou privés ; les « autres formateurs », à la formation desquels les « établissements d'enseignement supérieur » doivent « concourir » (2) ne sont pas plus clairement désignés. En toute rigueur, cette phrase revient à dire que la formation des maîtres *n'est pas* assurée par l'enseignement primaire et secondaire. C'est la seule possibilité qu'elle *exclut*. A vrai dire, on s'en doutait un peu, et la nécessité de faire approuver par le Parlement de telles dispositions ne saute pas aux yeux. Ce serait oublier la deuxième phrase. Celle-ci n'a sans doute pas plus que la première de force juridique, mais son sens est plus clair : les « sciences de l'éducation » ne seront pas oubliées. On pense au mot d'une marquise, à propos d'un tout autre domaine, que cite Chamfort : « *Cela nous coûte si peu, et cela leur fait tellement plaisir* ».

L'article 16 est, peut-être, plus caricatural que certains autres, mais il est très loin de constituer un cas isolé. L'article 49 nous apprend que les étudiants perçoivent des bourses et bénéficient de la sécurité sociale : la novation est considérable.

L'article 59 dispose que « *les personnels des bibliothèques exercent des fonctions de documentation et d'information scientifique et technique pour répondre aux besoins des personnels et des usagers du service public de l'enseignement supérieur* » : voilà une formule d'une grande portée. Il est vrai que l'alinéa suivant précise qu'« *ils participent, avec les personnels des musées, à la mission d'animation scientifique et de diffusion des connaissances* », ce qui apporte une précision capitale. Ces points sont si importants que le projet ne craint pas de les mentionner deux fois, l'article 57 fournissant déjà, sous une forme plus ramassée, des indications analogues.

D'autres articles mériteraient d'être cités : le risque est de lasser le lecteur plus que de manquer d'exemples (3). Personne n'est oublié. On pourrait certes croire que cet aspect du projet n'est qu'anecdotique ; à bien des égards, malheureusement, il n'en est rien. Faute d'une pensée directive suffisamment ferme et rationnelle, le projet s'oriente selon les poussées qu'il a subies : la « tendance » du texte, comme on le verra plus loin, n'est que la *résultante des forces en présence*.

*
**

(2) On peut se demander, puisqu'il s'agit d'un simple « concours » où est assuré le reste de la formation de ces « autres formateurs ».

(3) Ne résistons pas au plaisir de mentionner l'article 5, lequel dispose en particulier que le « service public de l'enseignement supérieur » doit « favoriser la création individuelle et collective dans le domaine des arts et des lettres ».

B. — *Exhaustif, le texte veut l'être également par le degré extrême des précautions sémantiques qu'il déploie pour décrire son champ d'application.*

Crainte sans doute d'équivoque, le rédacteur balise le terrain avec un soin extrême et un luxe presque comique de détails. Il abuse du style didactique.

● *Des définitions évidentes* : La loi a-t-elle pour fin de rappeler ce que tout le monde connaît et de reproduire les définitions du dictionnaire ? On pourrait se divertir à relever nombre de descriptions qui sont censées cerner l'objet de la loi, comme si l'enseignement supérieur était une chose inconnue. L'article premier, par exemple : il est pratiquement tout entier dépourvu de portée juridique. Juridiquement, à quoi peut correspondre une disposition telle que celle-ci : le service public de l'enseignement supérieur « *a pour finalité d'élever le niveau culturel, scientifique et professionnel de la nation* ». Ce n'est pas tout ! Le rédacteur a peur que l'on ne comprenne pas le mot « nation » il raffine en ajoutant « *et des individus qui la composent* ». (« *Imperatoria brevitatis !* »)

Il est vrai que, depuis quelque temps, les lois s'encombrent de ce qu'il est convenu d'appeler les articles *pédagogiques* (4). Le législateur — fortement sollicité par le Gouvernement — éprouve le besoin de dire ce qu'il veut faire par la loi, avant de le faire. Il précise les buts qu'il assigne au texte avant de déterminer les moyens. Cette démarche ne me paraît pas du tout inévitable. Il y a un an et demi, par exemple, a été votée une loi brève qui constitue le modèle du genre. Il s'agit de la loi sur le prix du livre. Voilà un texte clair et bien rédigé. L'article premier ne se livre pas à des considérations évidentes et vagues sur la sauvegarde du patrimoine littéraire, ni sur les ambitions culturelles de la France. Cet article dispose tout bonnement : « *Toute personne physique ou morale qui édite ou importe des livres est tenue de fixer pour les livres qu'elle édite ou importe, le prix de vente au public* ». Voilà qui est net, voilà qui emporte une conséquence juridique indéniable. Voilà sur quoi les juges peuvent se fonder au contentieux.

● *Des définitions « optatives »* : qu'il soit permis de désigner ainsi des phrases dont on ne peut démêler si elles correspondent à des descriptions ou à des vœux pieux. C'est pratiquement le cas de tout l'article premier où l'on peut lire que « *Le service public de l'enseignement supérieur prend une part active au développement régional et national dans le cadre de la planification* » ou qu'« *il contribue à l'essor économique et à la réalisation de la politique de l'emploi* ».

(4) Mais faut-il s'étonner qu'il y ait du pédagogique dans une loi sur l'enseignement ?

Quelles conséquences juridiques peuvent avoir de telles dispositions ?

Le rédacteur définit les choses par leur vocation ; mais affirmer l'idéal n'a pas sa place dans un texte de loi.

De plus, le rédacteur confond constamment *décrire* et *prescrire*. Comme si le descriptif pouvait remplacer le normatif !

Exemple : « *La communauté universitaire rassemble les usagers du service public ainsi que les personnels qui assurent le fonctionnement des établissements et participent à l'accomplissement des missions de ceux-ci* » (art. 47). On se demande à quoi peut bien servir une telle phrase. En quoi peut-elle constituer une obligation ? Qu'est-ce qu'elle interdit ? Qu'est-ce qu'elle autorise ? En quoi modifie-t-elle le régime existant ?

• *Des répétitions* : on peut se demander si les redites qui abondent dans le titre premier ne proviennent pas d'une compilation de textes. Pratiquement, les sept premiers articles du projet disent la même chose. Parfois, dans les mêmes termes.

Un exemple :

Article 2 : « *Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont :*

« — *la formation initiale et continue...* ».

Article 3 : « *Le service public de l'enseignement supérieur :*

« — *dispense la formation initiale ;*

« — *participe à la formation continue.* »

Autre exemple :

Article 2 : « *Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : ...*

« — *la diffusion de la culture et la formation scientifique et technique...* »

Article 5 : « *Le service public de l'enseignement supérieur a pour mission le développement de la culture et la diffusion des connaissances et des résultats de la recherche.* »

Ce genre d'affirmation évidente étant *dépourvu de toute valeur juridique*, il est d'autant plus absurde de les répéter d'un article à l'autre.

Avec les articles fleuves consacrés à la *recherche*, l'on en arrive presque au classique procédé du **comique de répétition**. Citons :

Article premier.

« Il (le service public) contribue au développement de la recherche, support nécessaire des formations dispensées. Il a pour finalité d'élever le niveau scientifique... de la nation... »

« Il assure... l'accès aux formes les plus élevées... de la recherche... »

Article 2.

« Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : ... »

« — la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; »

« — la diffusion... et l'information scientifique et technique ;... »

Article 4.

« Le service public de l'enseignement supérieur s'attache à développer et à valoriser, dans toutes les disciplines et, notamment, les sciences humaines et sociales, la recherche fondamentale, la recherche appliquée et la technologie... »

« Il offre un moyen privilégié de formation à la recherche et par la recherche. »

« Il participe à la politique de développement scientifique et technologique, reconnue comme priorité nationale, en liaison avec les grands organismes nationaux de recherche... »

« Il encourage les travaux de jeunes chercheurs et de nouvelles équipes. Il renforce la coopération entre équipes relevant de disciplines complémentaires. Il mène une politique d'association avec les organismes publics de recherche... »

« Il améliore le potentiel scientifique de la nation en encourageant les travaux des jeunes chercheurs et de nouvelles équipes... en favorisant les rapprochements entre équipes relevant de disciplines complémentaires ou d'établissements différents, en développant diverses formes d'association avec les grands organismes publics de recherche, en menant une politique de coopération et de progrès avec la recherche industrielle et l'ensemble des secteurs de la production. »

Article 5.

« Le service public de l'enseignement supérieur a pour mission... la diffusion des connaissances et des résultats de la recherche.

« Il favorise l'innovation, la création individuelle et collective dans le domaine... des sciences et des techniques... »

Article 6.

« Le service public de l'enseignement supérieur contribue, au sein de la communauté scientifique et culturelle internationale, au débat des idées, au progrès de la recherche... »

• *D'étranges contradictions* : une des phrases les plus curieuses du projet est, sans doute, celle qu'offre le deuxième alinéa de l'article 7 : *« Ils (il s'agit des pouvoirs publics) favorisent le rapprochement des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur, tout en respectant la nécessaire diversité de ceux-ci. »*

C'est affirmer une chose et son contraire. Qu'est-ce que cela peut bien vouloir dire ? Quelle portée juridique peut recevoir un tel salmigondis ?

Qu'elles soient pédagogiques ou incantatoires, ces missions, ces vocations, ces définitions auraient dû figurer dans l'exposé des motifs, au lieu de s'étaler avec complaisance dans un dispositif qu'elles dilatent abusivement. Si encore le texte ne comportait que des dispositions narcissiques sans danger !...

*
**

2. **Même factice, le projet n'en est pas moins inquiétant, car sous couleur de légiférer, il transfère trop souvent au décret la décision véritable.**

Le comble de ce texte est qu'il dessine un champ immense pour y mettre peu de chose, puisqu'il annonce surtout des décrets. Le Ministre vient nous demander de l'habiliter à prendre les décisions.

Votre Commission se permettra une comparaison imagée : on a l'impression d'être devant un cadre somptueux, sculpté, doré. Il est censé contenir tout le régime de l'enseignement supérieur. On s'approche : nulle peinture ; juste un petit billet épinglé sur la toile vierge. On y lit : « le ministre avisera » (5).

(5) On ne peut s'empêcher de penser à Prévert : « Pour faire le portrait d'un oiseau, l'on peint d'abord une cage... »

Des prescriptions irréfléchies ?

Il arrive que ce projet dispose, mais il n'est pas sûr que la règle qu'il détermine alors résulte toujours d'une décision délibérée et mûrement réfléchie. Prenons l'exemple des **trois cycles** : à aucun moment, la rédaction n'indique que l'enseignement supérieur doit obligatoirement se mouler sur un système de trois cycles (6), mais le texte fait comme si cette division allait de soi. Or, il n'est pas sûr que les inspirateurs du texte aient réellement discuté l'intérêt de ce système pour l'organisation des études universitaires. Il n'apparaît pas qu'ils se soient posé la question et qu'ils aient cherché pour quelle raison la triade devrait servir de référence à l'ensemble de l'enseignement supérieur. Et pourtant, peut-être sans s'en apercevoir, le rédacteur précise à l'article 9 que les dispositions du titre II *peuvent être étendues par décret à d'autres enseignements*, par exemple celui des grandes écoles. Etourderie ?

Un cadre législatif somptueux pour des décrets incertains.

Précis là où il ne faut pas (par exemple, dans les définitions inutiles ou dans le partage en cycles), mais pas là où il le faut, le projet laisse en blanc l'essentiel d'une loi, c'est-à-dire le régime applicable.

Le projet opère un inquiétant transfert de responsabilité de la loi au décret. Le Parlement est invité à signer un chèque en blanc ou à accorder un blanc-seing au Gouvernement.

Entre utopie et réalisme, il est urgent d'attendre.

Votre Commission se demande si la longueur de la concertation ne serait pas déjà révélatrice d'hésitations ou d'atermoiements. Ce texte porte d'ailleurs assez nettement la marque d'un conflit qui oppose l'idéologie et le réalisme. Il semble que l'élaboration du projet ait connu un processus en deux temps :

— *L'idéologie pousse à un égalitarisme absolu.* — La généralité des ambitions du texte, les dimensions de son champ d'application, trahissent une intention première, qui était de refondre l'enseignement supérieur dans son ensemble. La réforme a voulu être globale. Parmi les inspirateurs du projet, il n'en manquait pas qui souhaitaient supprimer la dichotomie de l'enseignement supérieur entre universités et grandes écoles. Ils voulaient « réduire la fracture ». Un égalitarisme farouche incite à loger tout le monde à la même

(6) Au contraire, l'article 11 dispose que « le nombre et la nature des cycles peuvent varier en fonction des études dispensées ».

enseigne, à prévoir la même règle pour tout le monde, à imposer un modèle ou un moule unique. Voilà un sentiment bien français. Ce trait de notre tempérament national vient sans doute d'une réaction contre l'anarchie gauloise. César vient mettre de l'ordre. Et voilà le moteur même de la centralisation.

— *En sens contraire, le réalisme commande de multiplier les dérogations.* — Quels que soient les reproches de détail que l'on puisse leur adresser, les grandes écoles fonctionnent bien. Il est absurde d'y toucher. « *Quieta non movere* ». Que faire ? Soumis à deux tendances opposées, le rédacteur se donne du temps. Il est urgent d'attendre. Comme il serait bon de ne pas décider ! On voit l'évolution : au départ, il est question de tout changer *par la loi* ; ensuite, on se résigne à réduire la part tranchée par elle ; finalement, on remet à plus tard, et en écartant le Parlement, le choix de la solution. *Le Parlement est prié de déléguer.*

Juridiquement, l'application du texte exigera environ une soixantaine de décrets. Le ministre peut tout faire.

Le chef-d'œuvre du projet de loi est sans doute la rédaction initiale de l'article 9.

On y lit : « *Les dispositions des titres II, III et IV ci-dessous relatives aux formations supérieures et aux établissements qui relèvent de l'autorité ou du contrôle du ministre de l'Education nationale peuvent être étendues par décret, en totalité ou en partie, avec le cas échéant les adaptations nécessaires, aux secteurs de formations et aux établissements d'enseignement supérieur qui relèvent de l'autorité ou du contrôle d'autres ministres.* »

On notera les mots significatifs :

« *peuvent être étendues par décret* »

« *en totalité ou en partie* »

« *avec le cas échéant les adaptations nécessaires* ».

Les précautions de style sont extrêmes. On voit que le rédacteur craint d'enfermer le Ministre dans une quelconque limite. Il lève tous les obstacles.

— *Cette disposition inquiétante était dans une large mesure inutile.* Le Gouvernement est déjà habilité par la loi d'orientation à réformer, en fonction des principes posés par celle-ci, les établissements publics d'enseignement supérieur autres que les universités. Le partage qu'opèrent les articles 34 et 37 de la Constitution réserve de plus au Parlement la seule détermination des « principes fondamentaux » de l'enseignement.

Dans le cadre constitutionnel et législatif actuel, le Ministre des armées serait en droit de modifier assez profondément le régime de l'Ecole polytechnique. L'obstacle est politique, non juridique.

Légiférer pour déléguer ?

Il apparaît curieux et paradoxal que le Parlement soit invité à voter une disposition précisant que le ministre peut faire ce qu'il veut par décret.

Le Ministre proteste de la pureté de ses intentions. Il ne serait pas question de modifier profondément le régime des grandes écoles. Alors pourquoi se faire accorder ou reconnaître par une loi le droit de les bouleverser ? *Ou bien* il faut vraiment changer les choses à leur sujet : dans ce cas, et dans ce cas seulement, une loi doit modifier leur régime. *Ou bien* il n'y a pas de changement fondamental à apporter : un décret suffit alors, pour lequel le Gouvernement n'a pas à solliciter d'autorisation.

L'ambiguïté de cet article aboutit à des résultats étonnants. On en a pour preuve les déclarations du *ministre de l'Urbanisme et du Logement*, tuteur des unités pédagogiques d'architecture. Selon la presse, le ministre aurait affirmé aux étudiants inquiets que le présent projet de loi ne portait pas sur l'enseignement de l'architecture. Le ministre avait-il lu l'article 9 ? Sans doute voulait-il dire que l'enseignement de l'architecture n'était pas politiquement concerné par le projet ? Politiquement, non. Juridiquement, oui, et cela il aurait dû le dire.

*
**

Ces quelques exemples suffisent à montrer que la **construction même du texte est défectueuse**, conséquence sans doute de l'absence d'un projet cohérent et d'une analyse des difficultés effectives de l'enseignement supérieur.

II. — INQUIÉTANT QUAND IL EST FLOU, LE PROJET EST INCOHÉRENT ET DANGEREUX QUAND IL EST PRÉCIS

Et c'était prévisible. Quand, hors de propos, on veut se donner l'air de réformer, on court des risques. Dès qu'on cesse de faire semblant, on brouille ce qui existe. Ce qui fonctionne bien dans l'enseignement supérieur risque d'être entraîné vers le pire.

1. Le projet est dangereux pour la qualité des formations « sélectives » et remet en question l'autonomie des universités.

A. — Les principaux secteurs « sélectifs » — grandes écoles, études médicales et pharmaceutiques, filières « courtes » — sont menacés directement ou indirectement de faire les frais d'un nivellement par le bas.

— *Le sort des « grandes écoles » est laissé à l'appréciation du Ministre.*

Les articles 9 et 32 à 35 consentent un véritable blanc-seing au ministre de l'Education nationale, qu'il s'agisse des grandes écoles, des grands établissements ou des écoles françaises à l'étranger. Encore une fois, pour réformer tel ou tel aspect du fonctionnement de ces établissements, dès lors que des « principes fondamentaux » ne sont pas en jeu, l'autorisation du législateur n'est pas nécessaire ; au contraire, si le régime applicable à ces établissements doit être profondément transformé, la procédure qui vous est proposée devient inacceptable, ne serait-ce qu'au regard de la Constitution.

Cette demande de « chèque en blanc » est d'autant plus mal venue qu'elle se situe dans un contexte idéologique inquiétant. Le souci d'égalitarisme qui a entraîné la suppression des mentions au baccalauréat devrait aboutir, en bonne logique, à l'alignement sur les universités des établissements jugés « élitistes ».

Il y a là un risque qu'on ne saurait sous-estimer. Alors que la concurrence internationale s'intensifie et que, pratiquement, tous les pays récompensent le mérite, est-il raisonnable d'adopter une philosophie du nivellement ? Faut-il, pour calmer le ressentiment qu'éprouvent certains, remettre en cause les principes qui régissent nos meilleurs établissements d'enseignement ? Votre Commission, pour sa part, n'est pas hostile à d'éventuelles mesures de modernisation des grandes écoles ; elle n'est pas davantage opposée à l'idée d'un

« rapprochement » de celles-ci et des universités. *Encore faut-il que ce rapprochement se fasse « par le haut »* : or, c'est tout le projet de loi qui tend à rendre impossible une telle évolution. En refusant toute concurrence entre les universités, en restreignant leur autonomie et en leur imposant un principe général de non-sélection, **il fait en sorte qu'un éventuel rapprochement ne puisse avoir lieu que « par le bas ».**

Devant une telle perspective, on comprend l'hésitation des auteurs du projet. Faute d'un choix clair, il est alors apparu commode de remettre à plus tard — à la phase des décrets — le moment des décisions véritables. Seulement, cette attitude risque de rendre la question du « rapprochement » des universités et des grandes écoles encore plus difficile à résoudre qu'auparavant. **Si le projet de loi n'est pas profondément modifié, le choix sera entre le nivellement par le bas et l'agrandissement du fossé séparant les grandes écoles des universités, puisque celles-ci auront encore moins qu'aujourd'hui la possibilité de concurrencer celles-là. Le projet de loi tend donc à aggraver le problème qu'il affirme vouloir résoudre.**

— *Le projet de loi méconnaît la spécificité des disciplines de santé.*

La loi d'orientation de 1968, malgré l'institution de la « pluri-disciplinarité » a permis le maintien de la spécificité de ces disciplines : dans le cadre de cette loi, en effet, les unités d'enseignement et de recherche (U.E.R.) peuvent recevoir, comme les universités dont elles font partie, le statut d'établissement public à caractère scientifique et culturel (E.P.S.C.) ; les U.E.R. médicales, par ce biais, ont pu largement conserver l'autonomie pédagogique, administrative et financière qui était celle des anciennes facultés.

De plus, la loi d'orientation prévoyant la conclusion de *conventions* entre les U.E.R. médicales et les centres hospitaliers, les dispositions de l'ordonnance du 30 décembre 1958 assurant la liaison de l'enseignement, de la recherche et des activités hospitalières ont pu également rester en vigueur.

Le caractère particulier des études médicales et pharmaceutiques a entraîné, comme nous l'avons vu, plusieurs interventions du législateur depuis l'adoption de la loi de 1968 ; de ce fait, c'est un régime très nettement dérogatoire qui s'applique aujourd'hui aux disciplines de santé.

Or, le projet de loi qui nous est présenté tend à remettre en cause, inexplicablement, certains des fondements juridiques indispensables au maintien de l'autonomie des études médicales et pharmaceutiques.

Certes, les articles 12 et 30 prévoient le maintien des conventions évoquées ci-dessus, ainsi que des procédures de sélection des étudiants, instituées par les lois du 12 juillet 1971 et du 6 juillet 1979. Mais les unités de formation et de recherche (U.F.R.) qui succèdent aux U.E.R. *perdent la plus grande partie de leur autonomie.*

N'ayant pas le statut d' « établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel » réservé par le projet de loi soit aux universités, soit aux établissements publics d'enseignement supérieur *extérieurs* aux universités, les U.F.R. se trouvent *étroitement subordonnées aux instances de décision propres à l'université* : le conseil d'administration et surtout le président.

Ce dernier, en vertu de l'article 25, « a autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement » ; il affecte dans les différents services de l'université les personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service, et nomme les différents jurys. Les conventions mentionnées plus haut, conclues entre les U.F.R. médicales et les centres hospitaliers, sont soumises à son approbation (art. 30).

Par ailleurs, le conseil d'administration (art. 27 à 29) est chargé de répartir les crédits et les emplois, d'orienter et d'organiser les enseignements ; le budget propre de chaque U.F.R. est soumis à son approbation (art. 40).

L'autonomie des U.F.R., dans ces conditions, *devient pratiquement nulle* : cette orientation, peut-être acceptable pour les disciplines autres que médicales, est absurde et choquante dans ce dernier cas. Les disciplines de santé disposent d'un régime dérogatoire par la sélection des étudiants comme pour l'organisation et la durée des études ; en outre, leur enseignement est intimement lié à la pratique hospitalière, c'est-à-dire qu'il relève pour une large part d'une institution autre que l'université : on ne sait quel démon du nivellement a poussé le Gouvernement à vouloir faire rentrer des études au statut si particulier dans un « moule » commun qui ne leur convient pas.

— **Le projet menace également la qualité des « filières courtes » (I.U.T., S.T.S.).**

Les sections de technicien supérieur, tout d'abord, sont concernées en vertu de l'article 10 par les dispositions de l'article 12 relatives au premier cycle. L'article 12 prévoit, certes, le maintien d'une sélection pour l'accès à ces classes ; mais la définition que donne cet article des missions et du contenu du premier cycle laisse planer un doute sur la qualité de l'enseignement qui y sera diffusé, si ces dispositions sont étendues aux sections de techniciens supérieurs.

Les trois premiers alinéas de l'article 12 méritent d'être cités :

« *Le premier cycle a pour but :*

« — *d'offrir à l'étudiant la possibilité d'approfondir et de diversifier ses connaissances dans des disciplines fondamentales correspondant à un grand secteur d'activité, d'acquérir des méthodes de travail et de se sensibiliser à la recherche ; il met ainsi l'étudiant en mesure d'évaluer ses capacités d'assimilation des bases scientifiques requises pour chaque niveau et type de formation et de réunir les éléments d'un choix professionnel ;*

« — de permettre l'orientation de l'étudiant en le préparant soit aux formations qu'il se propose de suivre dans le deuxième cycle, soit à l'entrée dans la vie active par l'acquisition d'une qualification. »

Il est peu de dire que l'« esprit » de ce premier cycle redéfini ne correspond en rien aux enseignements actuellement dispensés dans les classes préparant au B.T.S. Dès lors, de deux choses l'une : *ou bien* le ministre de l'Education nationale n'entend pas appliquer à ces classes les dispositions qui viennent d'être citées : en ce cas il ne fallait pas écrire le contraire dans l'article 10 ; *ou bien* le Ministre entend les appliquer, et la valeur de ces sections s'en trouvera gravement compromise.

Les mêmes remarques valent pour les I.U.T. sur qui pèsent en outre d'autres menaces.

Tout d'abord, le huitième alinéa de l'article 12 prévoit que « les autres étudiants » — c'est-à-dire en particulier tous ceux qui n'ont pu obtenir leur inscription dans un I.U.T. — « peuvent être orientés vers les cycles technologiques courts dans des conditions fixées par voie réglementaire ». Ces dispositions tendant à remettre en cause la procédure actuelle de sélection des élèves à l'entrée des I.U.T., sans fournir aucune garantie ni aucune précision sur la nouvelle filière d'accès qui paraît ici être ouverte (7).

D'autre part, l'organisation interne des I.U.T. se trouve modifiée : le directeur est élu par le conseil au lieu d'être nommé par le ministre de l'Education nationale. Cette disposition est à bien des égards discutable. Elle introduit un hiatus inexplicable entre les écoles — dont les directeurs restent nommés — et les instituts, ce qui contribuera à dévaloriser ceux-ci ; elle enlève au directeur l'autorité indispensable face aux autres instances de l'université et risque par là de faire naître d'inutiles conflits ; enfin et surtout, les conditions de désignation du directeur par le conseil ne laissent pas d'inquiéter.

En effet, le projet, moins précis qu'à l'ordinaire, prévoit seulement que la proportion de personnes extérieures peut varier de 30 % à 50 %, et que les représentants des enseignants disposent de la moitié du restant des sièges, l'autre moitié étant répartie entre les représentants des autres personnels et les représentants des étudiants. Si l'on se reporte maintenant à l'article 38, relatif à la désignation des personnes extérieures, l'on ne peut que remarquer l'extrême imprécision

(7) On aura noté, par ailleurs, le changement de ton par rapport aux trois premiers alinéas précédemment cités : dans ceux-ci, l'on trouve le portrait d'un étudiant souverain, « approfondissant » lui-même « ses connaissances » à partir des « possibilités » qui lui sont offertes, « se sensibilisant » (sic) à la recherche, « évaluant » ses propres « capacités » et faisant lui-même « ses choix » ; cinq alinéas plus loin, le style devient presque martial : l'étudiant « est orienté » vers les cycles courts « dans des conditions fixées par voie réglementaire ».

de cet article, qui reporte l'essentiel de la décision à la phase des décrets d'application ; une chose cependant est claire : les personnes extérieures, dans leur très grande majorité, ne seront pas choisies en raison de leurs compétences par les membres élus des conseils, mais seront désignées par des syndicats et des associations, ainsi que par l'Etat et les collectivités territoriales. Dès lors, si l'on prend en compte à la fois le poids des personnes extérieures dans le conseil et surtout leur mode de désignation, l'on ne peut qu'être inquiet quant à l'efficacité et à l'impartialité d'un directeur ainsi élu.

Enfin, l'organisation pédagogique actuelle des I.U.T. paraît remise en question : le projet ne fait aucune référence aux actuelles commissions pédagogiques nationales et confie, au contraire, au conseil évoqué ci-dessus le soin de définir (art. 30) le « programme pédagogique » de l'institut. Là encore, les termes ne sont guère explicites : il eût fallu en dire moins ou en dire plus. Quelle que soit l'interprétation à donner à l'article 30, votre Commission estime que le rôle actuel des commissions pédagogiques nationales ne doit pas être diminué, leur efficacité étant très largement reconnue (8).

*
*

D'une manière générale, le projet remet en cause, paradoxalement, les enseignements les plus efficaces et les plus engagés dans la voie de la « professionnalisation ».

De l'ensemble des points qui viennent d'être examinés, il ressort en effet que *le projet fait porter l'essentiel de la volonté de réforme sur les secteurs les moins critiqués et les moins critiquables de l'enseignement supérieur* : qu'il s'agisse des grandes écoles, des grands établissements, des études médicales ou des filières « courtes », l'on est en présence d'enseignements dont la qualité et l'efficacité sont reconnues et qui débouchent, généralement sans trop de difficultés, sur une insertion professionnelle réussie. Or *ce sont ces enseignements qui risquent de faire l'objet des modifications les plus importantes* — ce sont eux du moins qui se trouvent placés dans la situation la plus incertaine, vu l'imprécision des dispositions qui les concernent — *alors même que le projet de loi justifie la nécessité d'une réforme par l'impératif de la « professionnalisation ».*

Cette démarche est contraire au simple bon sens : si l'on veut réaliser la « professionnalisation » de l'ensemble de l'enseignement supérieur, que l'on prenne exemple sur les secteurs qui l'assurent déjà avec succès, plutôt que de chercher à bouleverser leur fonctionnement.

L'attitude qui sous-tend le projet s'apparente à celle d'un dentiste qui, ayant constaté quelques caries, jugerait essentiel de passer d'abord sa roulette sur les dents en bon état. Il est vrai que, après

(8) Le ministre de l'Education nationale, lui-même, dans une réponse à une question écrite n° 33-543 du 13 juin 1983 de M. Pierre-Bernard Cousté, dresse un tableau éloquent de l'utilité de ces commissions (J.O. A.N. 22 août 1983).

cette opération, la bouche présentera un aspect uniforme, sans inégalité choquante ; mais le patient aura de sérieuses raisons d'être amer.

B. — Le projet tend à supprimer l'autonomie des universités.

— *Celle-ci est déjà, à l'heure actuelle, insuffisante, la loi d'orientation n'ayant fait, comme nous l'avons vu, qu'une partie du chemin. L'autonomie administrative reste limitée par les nombreuses prescriptions figurant dans la loi et ses décrets d'application ; l'autonomie financière par la faiblesse des ressources propres ; l'autonomie pédagogique par le régime des diplômes nationaux et de l'« habilitation ».*

Cependant, d'indiscutables progrès ont été accomplis, grâce aux possibilités nouvelles offertes par la loi d'orientation. Ces possibilités ont certes été utilisées d'une manière très inégale par les universités, mais une tendance à la diversification des filières a commencé à se manifester ; grâce en particulier à la « désectorisation » de la région parisienne, certaines universités ont pu mettre en place des procédures de sélection des étudiants, tenant compte de leur dossier scolaire, de la série du baccalauréat et de la mention obtenue ; des universités comme Paris-Dauphine et Compiègne ont pu, avec succès, combiner sélection des étudiants, redéfinition des filières, appel à des praticiens pour une large partie des enseignements et ouverture sur les milieux professionnels, tous éléments d'une « professionnalisation » réussie.

Il fallait renforcer ces tendances naissantes, en s'engageant franchement dans la voie de l'autonomie. Des retouches à la loi d'orientation auraient d'ailleurs suffi pour cela. Au contraire, sous l'apparence d'une réforme globale, c'est un retour en arrière qui vous est proposé.

— *Le projet standardise et dégrade les universités.*

On retrouve ici la volonté tenace d'uniformisation qui anime l'ensemble du projet. Il s'agit d'imposer un moule unique aux universités.

Les dispositions essentielles, à cet égard, sont celles des quatrième et cinquième alinéas de l'article 12 qui « excluent toute sélection », selon les termes employés (9), et qui mettent en place une **procédure autoritaire d'affectation des étudiants** : « *Lorsque l'effectif des*

(9) En fait, comme nous l'avons vu, exclure *apparemment* la sélection en l'interdisant à l'entrée des universités ou du moins au début des études, c'est *en réalité* la développer par la suite, sous les formes bien plus pernicieuses de l'échec, de l'abandon ou du recours aux interventions.

candidatures excède les capacités d'accueil d'un établissement, constatées par l'autorité administrative, les inscriptions sont prononcées par le recteur chancelier, selon la réglementation établie par le ministre de l'Education nationale, en fonction du domicile, de la situation de famille du candidat et des préférences exprimées par celui-ci. »

On remarquera que les « préférences » de l'étudiant sont mentionnées en dernier lieu ; le « domicile » semble considéré comme un critère d'affectation plus adéquat. La mention du « domicile » pose d'ailleurs plus de problèmes qu'elle n'en résout. Veut-on revenir à la « sectorisation » de la région parisienne ? Cela entraînera l'étouffement des expériences dont nous avons souligné précédemment l'intérêt. Veut-on prendre en compte le domicile des *parents* de l'étudiant ? Ce critère sera parfaitement arbitraire, l'immense majorité des intéressés ayant atteint l'âge de la majorité. Veut-on prendre en compte le domicile *de l'étudiant*, lorsqu'il est distinct de celui de ses parents ? Ce sera introduire une sélection par l'argent : les étudiants fortunés parviendront toujours à s'établir à proximité de l'université de leur choix. Quant à la référence à la « situation de famille » du candidat, il s'agit d'une formule vague et qui peut prêter à bien des abus.

Quoi qu'il en soit, en interdisant toute forme de « sélection » à l'entrée des établissements et en limitant à l'extrême l'éventail des possibilités offertes aux étudiants, **le projet menace directement les meilleures universités** qui seront autocratiquement ramenées à la norme commune.

Si l'on ajoute à ces dispositions celles de l'article 17, qui confie au ministre de l'Education nationale le soin d'arrêter la « carte des formations supérieures et de la recherche », et si l'on considère que l'ensemble des limites à l'autonomie pédagogique, administrative et financière fixées par la loi d'orientation sont maintenues ou aggravées, l'on ne peut qu'aboutir à la conclusion que **l'autonomie des universités, pourtant déjà restreinte, se trouve pratiquement supprimée.**

— *Pourquoi vouloir trancher d'une manière globale et uniforme ?*

La suppression de l'autonomie est étroitement liée à la volonté *d'imposer un modèle unique*. Les universités doivent être toutes identiques : leur laisser une trop grande autonomie, c'est permettre — *horresco referens* — que certaines d'entre elles se distinguent. Pourtant, dans l'intérêt même du Gouvernement, il aurait été plus judicieux *d'éviter de figer les structures universitaires* par une intervention du législateur.

L'on comprend certes que le Gouvernement, saisi d'un prurit de réforme, ne résiste pas au machiavélisme primaire qui consiste à « mouiller » le Parlement dans l'affaire. Mais ce calcul politique n'est pas sans risque, comme nous l'avons vu récemment avec la *réforme des études médicales et pharmaceutiques votée en décembre 1982.*

Cette réforme a institué par la loi — **malgré l'opposition du Sénat** — un examen « classant et validant » au terme du second cycle des études. Quelques mois plus tard, à la suite d'un important mouvement de grève des étudiants, le Gouvernement en est à chercher un moyen de revenir par décret sur ce caractère « classant et validant », c'est-à-dire de ne pas appliquer un texte qu'il a fait adopter après déclaration d'urgence. Et la constitutionnalité de l'article juridique utilisé ne laisse pas d'inquiéter votre Commission.

Mais la volonté d'uniformisation n'est pas seulement politiquement inopportune : elle est également injustifiable sur le plan des principes.

En effet, pourquoi faudrait-il que *toutes* les universités appliquent des règles *strictement identiques* pour la « sélection » des étudiants ? Et pour quelle raison faudrait-il que chaque université applique des règles de « sélection » strictement identiques pour *toutes les disciplines* ? Pourquoi d'ailleurs les universités ne pourraient-elles pas « panacher » sélection et non-sélection pour *une même discipline* en créant une filière « sélective » et une filière « non sélective » ?

Le projet de loi, en interdisant la variété des expériences, *va à l'encontre des principes* qui gouvernent *toute démarche rationnelle*, alors même qu'il entend régir les institutions où progresse et où se transmet la connaissance scientifique.

Les sciences progressent grâce à la concurrence des hypothèses et à la sanction de l'expérience ; pourquoi ces principes ne seraient-ils pas applicables aux universités elles-mêmes ? Pourquoi ne pas laisser se développer les formules les plus diverses alors que la diversité conditionne toute adaptation et tout progrès ?

En un mot, pour que les universités puissent remplir efficacement leurs missions, *il faut permettre d'imaginer des solutions nouvelles et de tenter des expériences, et il faut les placer en situation de concurrence* : c'est ainsi que l'ensemble de l'enseignement supérieur pourra réussir l'effort d'adaptation auquel il est convié.

2. Les dangers du projet tiennent également à ses incohérences.

A. — La définition et l'articulation des deux premiers cycles sont indéfendables.

— *Le premier cycle dissimule une contradiction interne.* La façon dont est défendue par ses partisans la conception de ce cycle, fait penser que les inspireurs du projet poursuivent en fait « deux lièvres à la fois ».

Il paraît que le premier cycle doit, en principe du moins, cultiver les *aptitudes au changement* et à l'adaptation. Il est entendu que le monde en crise requiert une grande mobilité des travailleurs. Le

progrès technique bouleverse le style des tâches. Le premier cycle doit entraîner les étudiants à « l'adaptabilité ». Pour ce faire, il faut qu'il prolonge à bac + 2 un enseignement *non spécialisé* ou *indifférencié* analogue à celui qui est dispensé durant les deux dernières années de l'enseignement secondaire.

Mais, dans le même temps, ce cycle, nous dit-on, doit être « professionnalisé ». A ce titre, il devrait dispenser un enseignement *très différencié* ou *particularisé*. Comment concilier ces deux aspects (10) ?

Pris en des impératifs contradictoires, **le premier cycle devient un vague « fourre-tout »** chargé simultanément de donner une formation *générale* aux étudiants, de les *orienter*, de les *sélectionner* et de préparer leur entrée dans la vie active (le tout, notons-le, *sans qu'aucun moyen financier supplémentaire soit prévu*). Il est précisé que les enseignements doivent correspondre à « un grand secteur d'activité », ce qui n'éclaire guère le lecteur, mais fait craindre que les meilleurs enseignements — et les plus « professionnels » — ne soient noyés dans des filières « passe-partout » qui ne satisferont personne.

Psychologiquement, ce « fourre-tout » risque d'ailleurs de rebuiter les étudiants.

Au sortir du secondaire qui impose des matières variées, dont certaines ne passionnent pas, l'attrait de l'enseignement supérieur est précisément dans sa spécialisation. L'étudiant peut enfin se consacrer aux disciplines qui l'intéressent.

En prolongeant un premier cycle non spécialisé analogue à une propédeutique, le projet ne tend-il pas à prolonger de deux ans l'enseignement secondaire (11) abolissant ainsi un des attraits de l'enseignement supérieur ?

Quant à l'entrée dans le deuxième cycle, que sera-t-elle ?

Ici, comme ailleurs, le projet garde la solution en blanc — mais laisse deviner que la sélection sera instituée *dans la mesure où il précise qu'elle peut l'être*. C'est bien pour cela que la loi prend acte juridiquement de cette possibilité.

Bref, les portes s'ouvrent largement à l'entrée du premier cycle. Elles se ferment à l'entrée du second. Que cette incohérence inquiète les étudiants n'étonnera pas. On les attire, pour les rejeter ensuite.

(10) L'idée n'est d'ailleurs pas nouvelle. Déjà, en 1968, M. Edgar Faure présentait ainsi les caractères du premier cycle : il devait servir à former, à orienter et à préparer l'insertion professionnelle. Avant de reprendre cette conception du premier cycle, il eut été de bonne méthode de se demander pourquoi elle n'est pas entrée dans la réalité.

(11) Le report de la sélection à l'entrée dans le deuxième cycle va également dans ce sens.

Plus généralement d'ailleurs, la division en cycles qui est imposée à l'ensemble de l'enseignement supérieur paraît difficilement justifiable.

Rien ne prouve en effet que les enseignements doivent automatiquement, par essence, correspondre à un cycle. On répondra que le projet reste très flou sur ce point, puisque l'article 11 dispose que « le nombre et la nature des cycles peuvent varier en fonction des études dispensées ». Mais, pour reprendre un raisonnement déjà proposé, de deux choses l'une : **ou bien** la division en cycles est contraignante, et le système proposé est absurdement rigide ; **ou bien** cette division n'a pas réellement valeur d'obligation : elle consiste simplement à mettre les mêmes mots sur des choses différentes ; dans ce cas, les articles relatifs aux cycles sont inutiles et n'ont pas à figurer dans un texte de loi.

*
* *

B. — Le projet complique inutilement l'organisation de l'enseignement supérieur.

— Il institue une « polysynodie » qui favorisera les pertes de temps et accentuera la pression syndicale.

Un conseil départemental, un conseil régional, quatre conseils nationaux ; trois conseils dans chaque université, auxquels s'ajoutent les conseils d'U.F.R., d'écoles ou d'instituts ; si l'on ajoute les conseils compétents pour le recrutement, l'avancement et l'affectation des enseignants, il apparaît clairement que les occasions de s'exprimer ne manqueront pas, d'autant que plusieurs des conseils prévus font double emploi avec des organismes consultatifs déjà en place. **Cette multiplication immodérée des conseils semble au premier abord inoffensive ; en réalité, elle est loin d'être sans danger.**

Laissons de côté le temps perdu et l'image déformée de la vie universitaire que donnent ces conseils, dont la représentativité est souvent illusoire.

Il reste que parmi ces multiples conseils, l'un d'entre eux au moins, le conseil d'administration, dispose, comme nous l'avons vu, de pouvoirs effectifs. Or, les dispositions relatives à la composition de ce conseil sont particulièrement inquiétantes : les personnes extérieures, désignées dans les conditions discutables que nous avons déjà soulignées, représentent de 30 à 40 % de l'effectif ; les autres sièges sont répartis entre les représentants des enseignants, qui disposent au moins de la moitié d'entre eux, et les représentants des étudiants (qui représentent au moins 15 % de l'ensemble) et ceux des autres catégories de personnels (pour lesquels le minimum est de 10 %).

D'autres dispositions prévoient que les représentants des professeurs forment au moins la moitié des représentants des enseignants.

Les professeurs vont donc disposer d'une représentation très réduite, qui pourra descendre jusqu'à 15 % seulement du conseil, alors qu'ils forment, faut-il le rappeler, le « rouage » essentiel de l'université. Est-il raisonnable que la représentation des professeurs soit en fait égale à celle des étudiants ? Qu'elle soit inférieure de plus de moitié à celle des personnes extérieures, qui n'ont par définition que des contacts réduits avec celle-ci ? **Le projet semble animé d'un obscur désir de « punir » les professeurs, jugés sans doute trop rétifs à certaines formes de syndicalisme.**

Ce point est d'autant plus grave que le projet prévoit que les représentants des enseignants seront désignés par un **collège unique**, au lieu d'être désignés par des **collèges distincts** suivant les catégories ; et que, de plus, le mode d'élection retenu est le scrutin de liste à la proportionnelle, ce qui tend à assurer la **prédominance des listes syndicales**.

Ajoutons que *les conditions d'élection du président de l'université*, dont les pouvoirs, comme nous l'avons vu, sont considérablement accrus par le projet, vont dans le même sens.

Le projet prévoit en effet l'élection du président par les *trois conseils* : comme chacun de ces conseils, dans des proportions différentes, assure la représentation des mêmes catégories, suivant les mêmes modalités, l'inquiétude que suscitent les dispositions relatives au conseil d'administration n'est en rien diminuée par celles relatives à l'élection du président.

Le renforcement des pouvoirs du président, en lui-même, paraît à bien des égards indispensable, en particulier dans l'optique d'une plus grande autonomie des universités, sous réserve que la spécificité et l'autonomie des disciplines de santé soit entièrement maintenue.

Encore faut-il que ce président soit élu dans des conditions telles que sa compétence et son autorité soient indiscutables. Dans le cadre du projet, l'accroissement des pouvoirs du président constitue au contraire une *mesure dangereuse* : ni sa compétence — un assistant pourra devenir président — ni son impartialité, pour les raisons déjà mentionnées, ne seront, bien au contraire, garanties.

Dans ces conditions, son autorité elle-même ne pourra être qu'incertaine : imagine-t-on un enseignant de rang modeste, élu sur des critères syndicaux, avoir autorité sur des professeurs de valeur reconnue lorsqu'il s'agira de déterminer la politique de l'université et de la faire appliquer ? **De telles dispositions sont porteuses, manifestement, de bien des conflits inutiles ; en toute hypothèse, elles forment une menace supplémentaire pour le prestige, la cohésion et, en définitive, la valeur des universités.**

Si l'on considère donc à la fois le mode de désignation des personnes extérieures et celui des représentants des personnels, ainsi que les règles relatives à la composition des conseils et à l'élection du président, il apparaît que **l'ensemble de ces dispositions convergent pour confier le pouvoir effectif à l'intérieur des universités à certaines tendances du syndicalisme, en dehors de toute considération de compétence.**

Ces dispositions sont particulièrement graves et il n'est pas excessif de dire qu'elles constituent une menace très sérieuse pour la qualité de l'enseignement supérieur.

Votre Commission n'est pas animée d'un parti pris « anti-syndical » encore que les préoccupations des syndicats de l'enseignement supérieur ne lui semblent pas nécessairement représentatives de l'état d'esprit des enseignants de l'université.

L'unique souci de votre Commission est celui de la qualité et de l'efficacité de l'enseignement supérieur. Ce souci commande que la primauté soit accordée à la compétence dans le choix des principaux responsables.

Ce n'est pas rendre service à la « démocratie universitaire » ou la « participation » que de les confondre avec une variété de corporatisme.

Lorsqu'il s'agit d'enseignement et de recherche, il n'est pas raisonnable de confier un pouvoir, même limité, à des conseils élus s'ils ne présentent pas des garanties suffisantes de sérieux, d'indépendance et de désintéressement.

Votre Commission n'ignore pas que dans quelques cas, à l'heure actuelle sans doute très isolés, l'on a pu voir, par exemple en matière de recrutement des enseignants, des critères autres que la compétence scientifique devenir déterminants pour certains choix. L'extension de telles tendances à l'ensemble des universités, voire de l'enseignement supérieur, ne contribuerait pas, on s'en doute, à rehausser la valeur des établissements concernés.

— Le système retenu ne garantit ni l'impartialité, ni l'efficacité de l'administration de l'université.

Une autorité qui n'est pas fondée sur des critères très largement reconnus ne peut s'exercer efficacement ; de ce fait, l'organisation des universités qui vous est proposée risque d'entraîner des tensions permanentes, voire des conflits à l'intérieur des établissements.

Vu la multiplicité des conseils et la complexité du système, par ailleurs, les autorités universitaires risquent de devoir subir d'inévitables réunions inutiles, où les mêmes oppositions se manifesteront inlassablement, en raison du mode de désignation des intervenants.

Immanquablement, de tels dispositifs produisent à bref délai la lassitude des intéressés, qui désertent les conseils censés garantir la « participation » de tous, laissant le champ libre à quelques habitués de ce type d'activités.

Si on pouvait mesurer la perte de temps et d'efficacité que représentent ces pyramides de conseils aux pouvoirs mal définis, il apparaîtrait que ce seul aspect du projet de loi sera générateur de bien des dépenses improductives.

*

**

Au terme de cette brève analyse du projet de loi, il apparaît donc que celui-ci tend, de plusieurs manières, à *dégrader* notre système d'enseignement supérieur. Il est clair que de très importantes modifications de ce texte s'imposent, si l'on veut éviter qu'il n'aggrave durablement les difficultés qu'il prétend vouloir résoudre.

QUATRIÈME PARTIE

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, en première lecture, n'a pas transformé profondément le contenu du projet de loi, la plupart des amendement adoptés portant sur des points de détail.

Toutefois, plusieurs modifications significatives, et dont l'orientation, dans certains cas, est jugée positive par votre Commission, ont été apportées au texte :

— à l'article 9, l'Assemblée nationale a précisé que les dispositions de la loi ne pourront être étendues par décret aux grandes écoles ne relevant pas du ministre de l'Education nationale *qu'après avis conforme des conseils d'administration de ces établissements*, et après accord de leurs ministres de tutelle (ce qui, un décret étant nécessaire, va de soi) ;

— à l'article 12, tout en maintenant la procédure autoritaire d'affectation des étudiants prévue par le projet, l'Assemblée nationale a posé le principe de la *liberté d'inscription* de l'étudiant dans l'université de son choix ;

— à l'article 13, l'Assemblée s'est efforcée de limiter les possibilités de « sélection » des étudiants à l'entrée du second cycle, tout en renvoyant l'essentiel de la décision à un décret ;

— à l'article 27, l'Assemblée a modifié les règles de composition des conseils d'administration des universités : la place des personnes extérieures a été réduite au profit des représentants des enseignants (qui représentent désormais 40 à 45 % du conseil), des autres personnels (10 à 15 %) et des étudiants (20 à 25 %) ;

— à l'article 30, l'Assemblée a prévu des dispositions dérogatoires applicables aux *U.F.R. médicales* ;

— à l'article 31, elle a précisé qu'aucune affectation d'un enseignant dans une école ou un institut ne peut être prononcée *si le directeur émet un avis défavorable motivé* ;

— à l'article 53, l'Assemblée a renvoyé à un décret le soin de définir les droits et obligations des enseignants ;

— à l'article 54, elle a supprimé la prise en compte de l'avis des conseils de l'université, des personnels et des étudiants lors de l'examen des questions relatives à la carrière des enseignants ;

— à l'article 67, l'Assemblée a prévu la mise en place d'un régime transitoire, applicable jusqu'au 1^{er} octobre 1987, pour la mise en œuvre de la *réforme des études médicales*, ce régime transitoire étant pour l'essentiel défini par décret.

Les modifications introduites par l'Assemblée nationale ne reçoivent pas toute l'approbation de votre Commission ; mais dans l'ensemble, elles paraissent traduire une prise de conscience des graves problèmes soulevés par le projet, sans toutefois aller jusqu'à effectuer les transformations du texte qui s'imposent pour les résoudre (1). Il reste que les modifications relatives aux grandes écoles ne relevant pas du ministre de l'Éducation nationale, aux U.F.R. médicales et à l'affectation des enseignants dans les écoles et instituts, constituent des progrès certes limités, mais néanmoins significatifs par leur orientation.

Votre Commission vous propose d'aller plus loin, ayant jugé que les menaces que fait peser le projet de loi sur la qualité de notre enseignement supérieur appellent une très profonde transformation de ce texte.

(1) Il en est ainsi notamment de l'article 67 modifié par un amendement gouvernemental qui attire l'attention sur le problème réel posé par l'instauration d'un examen classant et validant tout en ne lui apportant que l'apparence d'une solution juridique.

CINQUIÈME PARTIE

LES ORIENTATIONS RETENUES PAR VOTRE COMMISSION

L'attitude adoptée par votre Commission *répond* à deux soucis primordiaux : celui de la *qualité* et celui de la *diversité* des enseignements supérieurs.

a) La qualité.

En insistant sur cette exigence, votre Commission n'entend pas ranimer la prétendue opposition de la « qualité » et de la « quantité ». Pour préserver ou pour améliorer la qualité des enseignements supérieurs, il n'apparaît pas nécessaire de chercher à réduire le nombre total des étudiants.

Votre Commission rejette tout « malthusianisme » en cette matière et *souhaite en particulier que le baccalauréat continue à donner à tous ses titulaires la certitude de pouvoir poursuivre leurs études au-delà.*

Il reste que seules des formations efficaces, de valeur reconnue, peuvent attirer et retenir les étudiants, les inciter à fournir les efforts nécessaires, et en définitive favoriser leur insertion professionnelle. Inversement, la volonté de « démocratisation » devient illusoire et dangereuse, lorsqu'elle aboutit à donner à des étudiants plus nombreux (dans un premier temps) un enseignement au « rabais ».

La qualité de l'enseignement doit donc rester — ou redevenir — une préoccupation essentielle, y compris dans l'optique d'une augmentation éventuelle du nombre des étudiants et d'une « professionnalisation » des études supérieures.

b) La diversité.

Si l'on veut favoriser l'ouverture des universités sur la vie professionnelle et, d'autre part, permettre à chacun de poursuivre les études correspondant à ses goûts et à ses aptitudes, *il faut refuser*

tout espèce de « moule » unique pour l'enseignement supérieur, et particulièrement pour les universités.

Au contraire, il convient de permettre la *coexistence des formules les plus variées*, qu'il s'agisse de la définition des filières, de la sélection des étudiants, de la durée des études et même des conditions de délivrance des diplômes. Une gamme continue de possibilités doit apparaître, allant de secteurs de très haut niveau, fortement sélectifs, jusqu'à des secteurs ne pratiquant aucune sélection, mais pouvant alors bénéficier de moyens supplémentaires, par exemple d'un encadrement plus étoffé.

Utopie ? Certes non, puisque la diversification du secteur des grandes écoles est déjà réalisée, et que celle du secteur des universités a commencé à apparaître au cours de ces dernières années. **Alors que le projet de loi veut enrayer de manière autoritaire cette tendance, votre Commission estime qu'il faut au contraire s'appuyer sur elle et renforcer pour cela l'autonomie des universités.**

C'est la volonté d'uniformisation qui est irréaliste : on ne peut espérer poursuivre simultanément des objectifs tels que la formation de chercheurs et de cadres de très haut niveau, l'élargissement de l'accès aux études supérieures, et l'adaptation des enseignements aux évolutions de l'économie et de la société, si l'on s'oppose à la diversification de l'enseignement supérieur.

*
* *

De là découlent les **grandes options** arrêtées par votre Commission :

1. Tout d'abord, il convient de **préserver la qualité du « secteur sélectif »**, en refusant toutes les mesures susceptibles d'entraîner une baisse de niveau des grandes écoles et des I.U.T. Dans le même sens, **la spécificité des études médicales, odontologiques et pharmaceutiques** doit être maintenue et renforcée.

2. D'autre part, il est nécessaire de développer **l'autonomie** des universités. Chaque université doit pouvoir définir librement sa politique de formation et de recherche, et fixer les conditions auxquelles les étudiants sont accueillis. Le nombre des diplômes nationaux doit être fortement réduit, des jurys nommés par le recteur étant chargés, dans certains cas, de les délivrer.

3. **Des contrats d'établissement**, conclus entre chaque université et le ministre de l'Education nationale et précisant les engagements respectifs des deux parties, doivent fournir le cadre de l'autonomie

et assurer la *régulation de l'ensemble*. Par le biais de ces contrats, le Ministre doit veiller à garantir à tous les bacheliers l'accès aux études supérieures.

4. Le pouvoir au sein de l'université doit être fondé sur la **compétence**, et non sur des rapports de force entre organismes syndicaux. Les règles de compositions des conseils, et le mode de désignation de leurs membres, doivent garantir l'efficacité et l'impartialité de l'administration des universités.

*
**

Par ces grandes options, votre Commission vous propose, en définitive, de revenir à l'esprit de la loi de 1968, abandonné par le projet de loi, tout en tenant compte de quinze années d'expérience. *La loi d'orientation a montré le chemin*, mais, sur certains points, elle s'est révélée imprécise ou ambiguë : il convient donc de réactiver son inspiration, tout en corrigeant les lacunes que l'usage a révélées.

En voulant — maladroitement — « remettre à plat » l'ensemble de notre enseignement supérieur, alors qu'il était nécessaire de le moderniser par touches successives, le projet de loi qui vous est soumis manque décidément de la plus élémentaire sagesse.

Par la démarche intellectuelle qui l'anime, par le caractère dangereux et partisan de ses dispositions, ce projet ne peut *qu'attiser les conflits* dans un domaine où le législateur devrait chercher à mettre tout le monde d'accord.

Les « franchises » dont bénéficie traditionnellement l'enseignement supérieur font qu'il **paraît irréaliste de vouloir imposer aux milieux universitaires une réforme qui ne recueillerait que le soutien de quelques états-majors syndicaux**.

Dans une administration où la contrainte de la hiérarchie est singulièrement limitée, il importe qu'un large consensus s'établisse autour des finalités et de l'organisation de l'enseignement supérieur. *La loi d'orientation de 1968*, adoptée par les deux assemblées du Parlement *sans vote contraire*, constitue à cet égard une référence.

Faut-il cependant, pour obtenir le large accord qui paraît nécessaire, élaborer entre des principes contraires un de ces compromis boiteux qui l'emportent par la résignation générale ? Avancer une de ces solutions qui n'ont pas d'opposant parce qu'elles n'ont pas non plus de partisan ?

Aux yeux de votre Commission, il n'en est rien. Le choix entre des principes contraires ou la recherche d'un compromis entre eux ne seraient indispensables que s'il fallait *imposer un moule unique* aux universités. Si l'on abandonne ce postulat, le problème disparaît.

Or, il n'y a aucune raison, sauf la manie française de la centralisation, de « loger tout le monde à la même enseigne ». On ne voit pas pourquoi il faudrait que toutes les universités fonctionnent de la même façon.

En particulier, *pourquoi vouloir, à toute force, trancher entre sélection et non-sélection ?* Il n'y a pas à être pour ou contre, l'alternative ne s'impose pas. Et tout le monde a raison. Il faut les deux. Il doit pouvoir exister des universités « sélectives » et d'autres non. Il serait même judicieux de *panacher* sélection et non-sélection dans une même université, selon les disciplines. Et peut-être même de prévoir cette possibilité pour une même discipline.

Pourquoi la loi devrait-elle interdire de *juxtaposer* des filières sélectives et des filières non sélectives, ces dernières bénéficiant par exemple d'encadrements renforcés, assurant ainsi un soutien vraiment « démocratique » ?

Il n'y a aucune raison, sauf la manie française de l'idéologie, de *choisir entre deux systèmes* absolus et d'imposer à tout le monde la solution retenue. Il n'y a aucune raison de choisir entre Nanterre et Paris-Dauphine. Il faut les *deux*. Il faut la plus grande pluralité d'expériences et de systèmes.

Il faut allier, autant que possible, sélection ET non-sélection.

Répetons qu'il ne s'agit pas pour autant de réduire le nombre global des étudiants. Sélection ne veut pas dire réduction des flux.

Ici, faisons justice d'un *faux problème*. Il suffit de citer M. Laurent Schwartz : « Nulle part au monde, quand on parle de sélection, on entend par là une limitation d'entrée dans l'enseignement supérieur. Des pays comme les Etats-Unis, l'Union soviétique et le Japon, qui font une sélection très intense, ont plus d'étudiants que nous, proportionnellement à la population.

« La sélection ne veut donc pas dire barrage à l'entrée. Elle signifie que n'importe qui n'entre pas n'importe où, n'importe comment, et que les étudiants sont répartis avec des cycles différents de vitesse pour tous les désirs et toutes les capacités. »

Toute sélection est ce qu'en fait son *mode technique*. Elle dépend étroitement de ce mode : un concours ouvrant 100 places pour 1.000 candidats réduit le flux. Mais s'il y a 10 concours offrant chacun 100 places la sélection globale se réduit à une *orientation*. C'est ce qui se passe pour les élèves des classes préparatoires aux « grandes écoles ». Ces écoles sont ultra-sélectives. Mais elles sont nombreuses et *diversifiées*. Pratiquement, tous les élèves trouvent à se placer, chacun selon ses aptitudes.

Pourquoi ne pas favoriser dans l'université un pluralisme analogue de niveaux, de modes de recrutements, de types de filières ?

Il faut laisser les universités *libres* de s'organiser comme elles l'entendent. La loi ne doit *rien interdire* en fait de solutions pédagogiques.

Une adhésion sans réserve au principe d'autonomie permet donc d'éviter de devoir choisir entre les principes de sélection et de non-sélection, comme entre la volonté de « professionnaliser » l'enseignement et celle de maintenir des filières plus « désintéressées ». L'autonomie permet d'envisager la réalisation simultanée d'objectifs différents qui ne deviennent sources de difficultés que lorsque l'on veut faire triompher l'un au détriment de tous les autres.



L'autonomie garantissant la *diversité* de l'enseignement supérieur, il devient dès lors nécessaire de poser un certain nombre de « verrous » garantissant la *qualité* et la *cohérence* de l'ensemble.

1. Le premier de ces « verrous » concerne le **pouvoir à l'université** : le dispositif juridique — s'imposant ici à tous les établissements — doit empêcher toute espèce de « coup de force » syndical ou politique, et garantir la participation des universitaires de haut rang à toutes les décisions importantes. Il est inutile d'insister sur ce point, déjà évoqué par ailleurs : *il n'en est pas moins fondamental.*

2. Deuxième verrou : le **maintien de certains diplômes nationaux, en nombre restreint.** Le régime actuel de délivrance des diplômes nationaux doit être maintenu dans le cas des *disciplines médicales et pharmaceutiques*, en raison de l'évidente spécificité des études concernées. D'autre part, il convient de préserver l'existence d'un *diplôme national de licence* correspondant aux concours permettant l'accès à la « catégorie A » de la *Fonction publique* et conditionnant l'accès à certaines professions. Ce point paraissant contradictoire avec les analyses qui précèdent, critiquant le système des « diplômes nationaux », il convient de préciser la position de votre Commission à cet égard.

Le maintien d'un diplôme national de licence est nécessaire pour *éviter une « recentralisation »* indirecte de l'enseignement supérieur. En l'absence d'un tel diplôme, les ministères organisant des concours seraient amenés, au moment de définir les conditions à remplir par les candidats, à « reconnaître » certains diplômes universitaires. Pour obtenir cette « reconnaissance », les universités seraient obligées d'accepter certains contrôles, certains critères : le régime de l'« habilitation » reviendrait, si l'on peut s'exprimer ainsi, par la porte de service.

D'autre part, le maintien de ce diplôme national de licence contribuera à l'égalité des chances face aux concours de la Fonction publique et pour l'accès à certaines professions : quelle que soit son université d'origine, un étudiant disposera d'une voie conduisant aux professions concernées.

Cependant, afin de remédier aux défauts actuels des diplômes nationaux, votre Commission vous propose d'adopter, pour ce diplôme national de licence, un nouveau régime de délivrance.

Le modèle serait le baccalauréat. Ce diplôme n'est pas décerné à l'élève par les professeurs qui l'ont enseigné ; il est obtenu après un *examen anonyme*. Il est indispensable que les mêmes garanties de validité soient organisées pour la licence.

L'Etat fixerait un certain nombre de licences et il déterminerait les programmes (chaque programme étant, par exemple, composé d'un tronc commun obligatoire et de discipline en option). Dans chaque académie, le *recteur* organiserait les examens pour ces licences d'Etat.

Alors que les titres décernés par une université n'auraient que la valeur reconnue à cette université, le diplôme national de licence correspondrait à un niveau uniforme et clairement défini de connaissances.

Enfin, pour des raisons tenant notamment à l'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche, il paraît également nécessaire de maintenir le *doctorat* parmi les diplômes nationaux délivrés par les universités habilitées à cet effet par le ministre.

3. Troisième verrou enfin : le ministre assure, par voie contractuelle, la régulation de l'ensemble.

Il ne servirait à rien d'avoir « brisé le moule » législatif imposant une règle unique, si les universités, quoique libres de leur comportement, s'alignaient *de facto* sur le même modèle. Il importe que les universités soient *incitées* à diversifier leur style pédagogique, à « panacher » sélection et non-sélection, etc.

Disposant du *pouvoir financier*, le ministre consent les postes budgétaires et les moyens de fonctionnement. Il importe que ce *pouvoir considérable soit limité au strict nécessaire et ne s'exerce pas sans contrepartie*.

Le mode le plus judicieux de rapports entre le Ministère et chaque université devrait être contractuel. L'Etat passerait des *contrats d'établissement*, aux termes desquels chaque établissement s'engagerait, par exemple, sur le nombre d'étudiants qu'il entend accueillir, les enseignements qu'il assure, l'institution de filières pédagogiques spéciaux ou renforcés, etc.

Par le biais de ces contrats, le Ministre garantirait l'accueil par une des universités de tous les titulaires du baccalauréat.

Le pouvoir du Ministre serait ainsi réduit au strict minimum : le nécessaire et le suffisant.

Il est à souligner que le *Ministre ne serait plus chargé de l'habilitation à délivrer les diplômes*. Il n'aurait donc plus à intervenir dans la gestion des universités pour s'assurer de la qualité des enseignements et de la réalité des examens. Le moteur même de la centralisation serait supprimé. *La tâche du Ministre se bornerait à favoriser la diversité, en consentant des primes aux expériences originales.*



Les lignes directrices qui viennent d'être proposées témoignent de la volonté de votre Commission de permettre un **débat constructif**. Le Sénat ne serait pas fidèle à sa vocation s'il se bornait à rejeter purement et simplement le présent projet de loi, même et surtout en considération des dangers qu'il recèle. En vous proposant de très profondes modifications du texte, votre Commission s'est efforcée de développer un *système cohérent* : si les circonstances politiques s'opposent à l'adoption de vos vues, nous aurons du moins montré que des solutions de rechange existent.