

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 1983.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN NOUVELLE LECTURE, sur l'enseignement supérieur.

Par M. Paul SÉRAMY,

Sénateur.

(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 Danièle 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, Guy de La Verpillière, Henri Le Breton, Jean-François Le Grand, Mme Hélène Luc, MM. Kléber Malécot, Hubert Martin, Dominique Pado, Sosefo Makapé 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 : 1^{re} lecture : 1400, 1509 et in-8° 374.

Commission mixte paritaire : 1847.

Nouvelle lecture : 1800, 1866 et in-8° 493.

Sénat : 1^{re} lecture : 384 (1982-1983), 19, 30 et in-8° 22 (1983-1984).

Commission mixte paritaire : 86 (1983-1984).

Nouvelle lecture : 125 (1983-1984).

MESDAMES, MESSIEURS,

La réforme de l'enseignement supérieur a illustré une fois de plus le célèbre adage d'Ovide : je vois où est le bien, et pourtant je fais le mal. *Video meliora proboque deteriora sequor*. En effet, les avertissements, depuis plus de six mois, n'ont décidément pas manqué au Gouvernement : manifestations d'étudiants et de professeurs, pétitions regroupant les universitaires les plus renommés de notre pays, livres et articles aux signatures prestigieuses et parfois inattendues ; rarement les dangers d'un projet de loi n'auront été si tôt et si abondamment soulignés. Les débats parlementaires, quant à eux, ont été suffisamment approfondis pour que les divers aspects du texte soient sérieusement examinés et mis en lumière et pour que les positions en présence se manifestent avec clarté.

Un fait, malheureusement rare, aurait dû tout particulièrement attirer l'attention du Gouvernement : **l'opposition au projet de réforme a dépassé les clivages politiques habituels**. Bien des partisans de l'actuelle majorité ont eu le courage, dans un débat aussi important, de faire passer leurs convictions en matière universitaire avant leurs réflexes de solidarité partisane.

Il est vrai, on ne le répétera jamais assez, que l'enjeu n'est pas mince. Dans le contexte de compétition internationale toujours plus intense que nous connaissons, la qualité de l'enseignement supérieur est un élément dont on aurait tort de sous-estimer le rôle. Dans ce domaine, la médiocrité n'est pas permise ; un pays comme le nôtre, dont le rayonnement tient particulièrement à des facteurs culturels et scientifiques, a beaucoup à perdre dans le déclin de ses universités.

C'est malheureusement une telle perspective qui s'offre à nous, puisque le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale ont décidé de persévérer dans les grandes lignes d'un projet de loi dont ils ne peuvent désormais ignorer les défauts et les risques.

Votre Rapporteur a déjà eu l'occasion d'exposer au Sénat l'ensemble des critiques qu'appelle, selon la Commission, le projet de loi. Il suffira d'en rappeler ici quelques-unes.

Le projet de loi sur l'enseignement supérieur se caractérise moins par une volonté positive que par une série de refus.

Certes, l'exposé des motifs s'efforce de définir certains objectifs, d'ailleurs parfaitement louables : essentiellement la « professionnalisation » et la « démocratisation » de l'enseignement supérieur. Mais le contenu effectif du projet ne correspond pas à la volonté ainsi exprimée : les moyens utilisés dans la plupart des pays développés pour « professionnaliser » et « démocratiser » les études supérieures sont explicitement rejetés.

En réalité, le projet qui nous est soumis est animé d'une sorte de ressentiment contre la modernité et traduit avant tout les craintes de la partie la moins dynamique de la communauté universitaire, qui se trouve être aussi – s'agit-il d'un hasard ? – la plus représentée par certaines forces syndicales et politiques.

Enumérons les refus qui constituent la raison d'être du projet :

- Refus de la **diversité** des établissements, marqué par la constitution d'un « service public unifié » regroupant l'ensemble des formations post-secondaires. De là découlent, d'une part, la volonté de faire rentrer toutes les universités dans un « moule » unique, et d'autre part, la remise en question de la valeur et de la spécificité du « secteur sélectif » de l'enseignement supérieur (constitué par les grandes écoles, les filières « courtes » et certaines formations universitaires).

- Refus de l'**orientation** et de la **sélection** des étudiants, ce refus étant aggravé par l'intention affichée par le Gouvernement d'ouvrir, sans contrôle réel et sans moyens financiers nouveaux, le premier cycle à des non-bacheliers en nombre bien plus grand qu'à l'heure actuelle.

- Refus d'une véritable **autonomie pédagogique** des établissements et de leurs composantes, ce refus se traduisant par la mise en place de premiers cycles « fourre-tout », par l'introduction d'une procédure autoritaire d'affectation des étudiants aux universités, par la définition d'une carte des formations supérieures, et par le maintien du régime actuel des diplômes nationaux.

- Refus de reconnaître suffisamment le **rôle et les responsabilités des professeurs et des chercheurs de rang équivalent** marqué par l'instauration du collège unique pour l'élection des représentants des enseignants et des chercheurs, par la détermination des règles relatives à la composition des conseils et à la désignation du président et par la définition identique, dans les décrets d'application, des obligations de service des diverses catégories.

- Refus de tirer les conséquences de la **liaison nécessaire entre l'enseignement supérieur et la recherche**, ce refus étant

marqué par l'agrandissement du fossé séparant les universités des organismes de recherche et par l'absence de définition de procédures d'évaluation adaptées.

En quelques mots, l'on peut dire que le projet de loi traduit, plus ou moins confusément, une idéologie du **nivellement** qui aboutit au refus de l'*émulation* entre les établissements et les individus, enseignants ou étudiants.

*
* *

Face à un texte aussi critiquable, votre Commission s'est efforcée de remplir sa tâche avec tout le sérieux requis en cette matière. Elle a obtenu un délai de cinq mois pour l'examen du texte. Elle a entendu un grand nombre de personnalités représentatives des divers aspects de l'enseignement supérieur. Enfin, elle ne s'est pas enfermée dans une attitude de refus, mais a déposé de nombreux amendements tendant à une très profonde transformation de ce texte.

Le Sénat, en première lecture, a approuvé cette démarche constructive. Il a adopté un texte reposant sur les principes suivants :

- le renforcement de l'**autonomie** pédagogique des universités, incluant le droit d'orienter et de sélectionner les étudiants, l'accès à l'enseignement supérieur de tous les bacheliers étant par ailleurs garanti ;

- la modification de l'**organisation** des universités, afin de faire reposer l'autorité sur la compétence, et à garantir l'**efficacité** et l'**impartialité** de l'administration des établissements ;

- l'**évaluation** régulière des activités des universités et des personnels enseignants et chercheurs, cette évaluation étant la contrepartie de l'autonomie pédagogique ;

- le maintien de la valeur et de la spécificité du secteur des **grandes écoles, des filières courtes et des disciplines de santé.**

Au total, le texte du Sénat s'efforce de maintenir et de promouvoir la **qualité** de notre enseignement supérieur, en la fondant sur la *diversité* des filières et des institutions et sur l'*émulation* entre les établissements.

Les travaux du Sénat étaient donc l'occasion pour le Gouvernement de revenir sur ses erreurs et d'accepter le principe d'une véritable rénovation de l'enseignement supérieur, continuant dans la voie ouverte par la loi d'orientation de 1968 tout en tenant compte de l'expérience de quinze années.

Le Gouvernement n'a pas voulu saisir cette occasion. Tout d'abord, il a déclaré l'urgence sur ce projet, alors que cette procédure empêche tout véritable dialogue entre les deux Assemblées. Un tel dialogue eût été pourtant nécessaire sur un sujet « par essence concordataire » suivant le mot du Président Edgar Faure.

Ensuite, le Ministre a déclaré devant le Sénat, avant même la discussion des articles, qu'un compromis lui semblait impossible avec les positions retenues par votre commission des Affaires culturelles. De fait, durant la discussion du texte, le Gouvernement s'est opposé à la quasi-totalité des amendements adoptés par le Sénat.

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion ait abouti à un constat de désaccord.

* * *

En deuxième lecture, l'Assemblée nationale a, pour l'essentiel, rétabli le texte qu'elle avait adopté en première lecture. **Plusieurs modifications sont toutefois à relever, dont l'importance n'est pas négligeable.** Par rapport au texte qu'elle avait adopté en première lecture :

- à l'article 5, elle a réintroduit une référence à la commission des titres d'ingénieurs, tout en prévoyant la modification par décret de sa composition ;

- à l'article 12, elle a prévu que l'affectation par le recteur des étudiants aux universités a lieu après *avis* du président de l'université ;

- à l'article 14, elle a introduit l'« habilitation à diriger des recherches » et a précisé que le titre de docteur doit être accompagné de la mention de l'université qui l'a délivré ;

- aux articles 21 et 44, elle a précisé que *seules* les décisions et délibérations « qui présentent un caractère réglementaire » n'entrent en vigueur qu'après leur transmission au recteur chancelier ;

- à l'article 28, l'Assemblée nationale a modifié les règles de composition du *conseil scientifique*. La moitié au moins des sièges est attribuée aux personnels habilités à diriger des recherches, un sixième au moins aux docteurs « non habilités », et un douzième au moins aux autres personnels parmi lesquels la moitié au moins d'ingénieurs et de techniciens ;

- à l'article 29, l'Assemblée nationale a retiré « la répartition et l'organisation des enseignements » des attributions du conseil des études et de la vie universitaire ;

- à l'article 30, elle a supprimé l'obligation de pluridisciplinarité pour les U.F.R. ;

- à l'article 37, elle a apporté une *exception au collègue unique*. Pour l'élection des membres du conseil scientifique, les personnels sont répartis en trois catégories (personnels « habilités », personnels docteurs « non habilités », personnels n'étant ni « habilités », ni docteurs) ;

- à l'article 51, elle a placé les personnels de l'enseignement supérieur dans le champ d'application de la loi n° 83-481 du 11 juin 1983 ;

- à l'article 52, elle a indiqué que « les professeurs ont la responsabilité principale de la préparation des programmes, de l'orientation des étudiants, de la coordination des équipes pédagogiques » ;

- aux articles 9, 32, 35, 52, 61 et 68, elle a prévu une intervention du Conseil d'Etat ;

- enfin, l'Assemblée nationale a amélioré la rédaction de quelques articles.

Ces modifications, qui sont autant de reculs du Gouvernement, constituent indiscutablement un progrès en direction des positions adoptées par le Sénat. L'Assemblée nationale - qu'il s'agisse de l'atténuation du collègue unique, de la modification du rôle et de la composition du conseil scientifique, de l'introduction de l'habilitation à diriger des recherches, de l'allègement de la tutelle, du rôle spécifique des professeurs, de la « personnalisation » des doctorats, ou de l'intervention du Conseil d'Etat - s'est efforcée de limiter la portée de quelques-uns des principes néfastes qu'elle avait acceptés en première lecture. Cet effort traduit sans doute une prise de conscience - certes très partielle - des graves dangers contenus par le projet de loi.

Votre Commission, qui a souligné ces dangers dès qu'elle a eu connaissance du projet, voit dans les concessions faites par l'Assemblée nationale une confirmation de la justesse de ses propres positions. On remarquera d'ailleurs que certaines dispositions refusées par le Ministre devant le Sénat ont été soutenues par lui devant l'Assemblée nationale.

Il est clair cependant que, tout en en corrigeant quelques aspects, l'Assemblée nationale a rétabli, pour l'essentiel, le texte qu'elle avait adopté en première lecture *sur la plupart des points*

qui séparent les deux Assemblées. Dans l'ensemble, le projet conserve les défauts qu'il avait initialement, même si quelques-uns d'entre eux sont atténués à des degrés divers.

D'autre part, comme cela a été rappelé plus haut, le Sénat a efforcé, lors de la première lecture du projet, non seulement de remédier aux défauts du texte, mais encore de définir des solutions pour l'avenir de l'enseignement supérieur. Or, aucune de ces solutions - large autonomie des universités, émulation entre les établissements, orientation sélective des étudiants, organisation des universités garantissant l'indépendance et l'efficacité des instances élues - n'a été retenue par l'Assemblée nationale. Il apparaît donc bien que deux conceptions de l'enseignement supérieur sont en présence.

Etant donné, d'une part, que le texte voté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale rétablit la plupart des dispositions jugées inacceptables par le Sénat, et d'autre part, qu'aucune des orientations adoptées par la Haute Assemblée n'a été retenue par l'Assemblée nationale, votre Commission estime qu'à ce point du débat, le projet de loi sur l'enseignement supérieur appelle un rejet pur et simple. Face à un texte aussi dangereux, il importe que le Sénat manifeste son entière réprobation, dès lors que tout dialogue avec le Gouvernement et la majorité de l'Assemblée nationale s'avère impossible.

Votre Commission vous propose donc d'opposer au projet de loi la question préalable, dont l'objet, en application de l'article 44 alinéa 3 du règlement du Sénat, est de faire décider qu'il n'y a pas lieu de poursuivre la délibération.