

N° 138

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1983-1984

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

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan de développement économique, social et culturel (deuxième loi de Plan).

Par M. Adrien GOUTEYRON,

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 Danielle Bidard, MM. Jean-Pierre Blanc, Marc Boeuf, 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 Héliène 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 (7^e législ.) : 1769, 1833, 1824, 1834 et in-8° 477.

Sénat : 88 et 137 (1983-1984).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	3
<i>Chapitre premier. – L'Education nationale et la formation professionnelle</i>	4
1° L'amélioration des conditions de réussite scolaire et universitaire et lutte contre les situations d'échec	5
2° L'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes par la rénovation et le développement des filières technologiques	6
<i>Chapitre II. – Les industries de la communication</i>	9
1° La création des conditions économiques et financières du développement de l'industrie des programmes	9
2° Le développement de la recherche, de l'expérimentation et de la formation en matière audiovisuelle	10
3° L'environnement favorable à la création	11
4° La décentralisation du système audiovisuel	11
5° L'exportation des productions audiovisuelles françaises	12
<i>Chapitre III. – La recherche</i>	13
1° Accroître l'effort de recherche-développement	13
2° Promouvoir la culture et l'information scientifiques et techniques	15
3° Favoriser l'innovation par la formation	16
Observations et conclusions de la Commission	17
1° L'Education nationale	17
– L'absence d'une politique de recrutement des personnels enseignants	18
– L'absence des écoles élémentaires et des lycées	19
– La décentralisation des charges et la déconcentration des responsabilités	19
2° Les industries de la Communication	20
– La décentralisation du service public de la télévision compromise faute de moyens	20
– Les difficultés financières et juridiques compromettent le Plan câble	21
– La taxe sur les recettes des nouveaux réseaux ne permettra pas d'alimenter le fonds de création audiovisuelle	22
– La quatrième chaîne de télévision menace l'industrie cinématographique	22
3° La recherche	23
– Les efforts des différents acteurs de la recherche entravés	23
– La valeur des activités de formation et de recherche compromise	23
CONCLUSION. – La Commission donne un avis défavorable à l'adoption du projet de loi définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan de développement économique, social et culturel	24

INTRODUCTION

MESDAMES, MESSIEURS,

Lors de l'examen de la première loi de Plan, devenue la loi du 13 juillet 1983, votre commission des Affaires culturelles s'était montrée particulièrement réservée sur la procédure utilisée et sur le principe même d'un plan. Notre excellent collègue, M. Yves Le Cozannet, avait exprimé, en quelques traits, l'inutilité de la tâche, relevant que les planificateurs se cantonnaient aujourd'hui à décrire le possible en évitant de s'engager. Certes, leur attitude s'explique : l'histoire récente a montré combien il était difficile d'établir des prévisions sur des données intangibles. Les hypothèses, même élaborées de façon scientifique, résistent difficilement à l'épreuve des faits. Nul ne s'étonnait que les prévisions soient remplacées par des recommandations puis par des vœux et c'est tout juste si le plan ne s'est pas changé en un recueil d'exhortations et de conseils moraux.

Ces critiques avaient été jugées excessives par le Gouvernement. Son représentant avait défendu l'énorme effort des responsables économiques et sociaux pour dégager des priorités et déceler « *les voies de la nécessité* ».

Votre Rapporteur ne s'engagera pas dans la poursuite de ce débat qui touche plus à la forme qu'au fond. Au surplus, il s'appliquait à l'évidence à la première loi de Plan dont la nature est de définir des choix stratégiques et des objectifs. Le projet de deuxième loi de Plan, qui définit les moyens d'exécution, n'encourt pas les mêmes griefs, puisqu'il propose une description détaillée des actions, accompagné d'échéances financières.

Aussi, l'examen de votre commission des Affaires culturelles portera sur le fond des priorités retenues et sur la capacité du Gouvernement à les mettre en œuvre dans trois domaines où elle est traditionnellement compétente : l'Education nationale, la communication et la recherche.

Dans les trois chapitres qui vont suivre, votre Rapporteur s'attachera à analyser les propositions contenues dans le projet de loi et présenter ensuite les observations et conclusions de votre commission des Affaires culturelles.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉDUCATION NATIONALE ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Penser l'avenir de l'Education nationale en termes d'investissements prioritaires, comme le fait le projet de loi du IX^e Plan, peut apparaître comme une évidence.

Souvent, les Rapporteurs de votre commission des Affaires culturelles ont souligné l'inadaptation de la procédure budgétaire. Les problèmes soulevés par le système éducatif sont en effet, par nature, de ceux qui ne peuvent être traités que sur une longue période.

Les options arrêtées par le ministère de l'Education nationale pour la mise en œuvre du IX^e Plan correspondent à quatre priorités définies par la lettre rectificative du Premier ministre au projet de première loi de Plan et aux réformes entreprises par le ministre de l'Education nationale.

Ces options sont les suivantes :

- la rénovation et le développement des enseignements techniques et professionnels ;
- la rénovation du collège selon une progression méthodique ;
- la conception et la mise en œuvre d'un programme de formation des différents types de formateurs (formation initiale et continue) ;
- la rénovation du premier cycle de l'enseignement supérieur.

En ce qui concerne les programmes prioritaires d'exécution (P.P.E.) du IX^e Plan, le ministère de l'Education nationale est essentiellement concerné par le P.P.E. n° 2 : « *Poursuivre la rénovation du système d'éducation et de formation* ».

Les sous-programmes du P.P.E. n° 2 et les actions correspondantes comportent les objectifs suivants :

Le sous-programme 1 : amélioration des conditions de réussite et lutte contre les situations d'échec scolaire.

Les actions envisagées sont de cinq types :

- rénover les méthodes et les programmes à l'école et au collège ;
- former les personnels à l'évolution technologique et la réalisation des réformes ;
- encourager l'autonomie, l'ouverture et la décentralisation à tous les niveaux de l'Education nationale ;
- rénover l'orientation ;
- développer le soutien scolaire et l'action dans les zones d'éducation prioritaires.

Le sous-programme 2 : l'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes par la rénovation et le développement des filières techniques comportera deux types d'action :

- développer et rénover l'enseignement technique ;
 - développer les enseignements supérieurs ;
- enfin, le ministère de l'Education nationale est concerné, pour partie, par les P.P.E. n° 1 (« Moderniser l'industrie grâce aux nouvelles technologies et à un effort d'épargne »), n° 3 (« Favoriser la recherche et l'innovation »), n° 4 (« Développer les industries de la communication »), n° 7 (« Vendre mieux en France et à l'étranger »), et n° 10 (« Mieux vivre dans la ville »).

1° L'amélioration des conditions de réussite scolaire et universitaire, et lutte contre les situations d'échec.

A l'école, la rénovation reposera sur le développement de la scolarisation en maternelle des enfants de deux et trois ans, la recherche de « nouvelles stratégies des premiers apprentissages », l'intégration des handicapés, la « généralisation des réseaux d'équipes éducatives ouvertes sur leur environnement ».

Tous les collèges (classes de la sixième à la troisième) devront mettre en œuvre, d'ici à 1988, les conclusions retenues par le Gouvernement à la suite du rapport remis par M. Louis Legrand notamment :

- la « pédagogie différenciée », consistant à regrouper des élèves dans certaines disciplines en groupes de niveau homogène ;
- le « rééquilibrage des disciplines au profit des enseignements technologiques et artistiques et de l'éducation physique et sportive » ;

- une « nouvelle organisation du temps scolaire plus souple et diversifiée faisant davantage appel à la responsabilité de l'élève impliquant un rôle accru des équipes éducatives » ;

- enfin, il est prévu de développer les « activités éducatives ».

Les lycées sont laissés de côté et le sous-programme aborde directement les objectifs du projet de loi sur l'enseignement supérieur, notamment l'amélioration de l'efficacité du système par « une meilleure adéquation aux besoins économiques et sociaux » et « démocratisation de l'accès à l'université ». Le taux d'échec, qui atteint 50 % à la fin du premier cycle universitaire, devrait être réduit de moitié à la fin du Plan.

L'application de l'ensemble du programme repose largement sur « l'effort de formation des formateurs », qui atteindra 77.000 enseignants en fin de Plan. En ce qui concerne les nouveaux enseignants, le P.P.E. prévoit d'amorcer « un rapprochement des niveaux de recrutement et des durées de formation des différents personnels enseignants, en commençant par ceux dont les durées de formation sont les plus courtes », c'est-à-dire par les instituteurs.

Mais la priorité ira à la formation continue des personnels actuellement en fonction pour favoriser « le décroisement entre les disciplines, l'ouverture sur l'environnement et le travail en équipes ». Des actions de longue durée, nécessitant un renforcement des moyens de remplacement, seront organisées. Des actions « hors du temps scolaire et hors du temps de service reposant sur le volontariat » seront aussi développées.

La rénovation du système éducatif doit s'articuler avec les lois sur la décentralisation, en accordant plus de responsabilités aux autorités académiques et aux établissements, pour « donner davantage de champ à l'initiative, au dynamisme, au travail en équipe, à la mise en œuvre de « projets éducatifs ». Il est rappelé cependant que « l'ensemble de ces propositions doit s'accorder avec les perspectives de réduction du dualisme scolaire ».

2° L'amélioration de l'insertion professionnelle des jeunes par la rénovation et le développement des filières technologiques.

Ce sous-programme est un des plus coûteux : 27,4 milliards en dépenses ordinaires et 18,7 milliards en autorisations de programme d'ici à 1988 (dont 4,9 et 3,2 milliards en 1984). Dans l'enseignement secondaire, « l'objectif est de faire de l'enseignement technique une voie de formation et de promotion permettant les poursuites de scolarité et de déboucher à différents

niveaux sur des perspectives d'insertion professionnelle». Cette action suppose notamment une révision et un regroupement des spécialités professionnelles, un rapprochement entre les collèges et les lycées d'enseignement professionnel (L.E.P.). Elle implique aussi le développement des capacités d'accueil pour donner une qualification professionnelle à ceux qui n'en ont pas ou une formation complémentaire à des diplômés. 100.000 jeunes devraient bénéficier de cette dernière mesure.

La formation des enseignants des établissements techniques et la modernisation des équipements, surtout en matière informatique, sont incluses dans le programme.

Dans l'enseignement supérieur, une « professionnalisation » sera recherchée par l'accroissement des filières des instituts universitaires de technologie (1.000 étudiants supplémentaires chaque année) et des écoles d'ingénieurs et par la poursuite de l'application du programme lié à la filière électronique.

L'insertion professionnelle et sociale et l'amélioration des conditions de vie des jeunes sont inspirées du rapport remis en 1981 par M. Bertrand Schwartz :

Trois points sont soulignés :

- le maintien et l'amélioration du service d'accueil, d'information et d'orientation ;
- le redéploiement des actions destinées aux jeunes sans formation ;
- le développement des actions de formation avec contrat de travail.

Sur le premier point, il est à noter que l'actuel réseau d'accueil a été mis en place à partir de 1982 par la création de permanences d'accueil, d'information et d'orientation (P.A.I.O.) et de missions locales s'adressant aux jeunes chômeurs. Ce réseau d'accueil sera donc maintenu pendant toute la durée du Plan et continuera à reposer sur « la coopération active entre les diverses institutions concernées ». Il s'agit des municipalités, des centres d'information et de documentation (C.I.O.), des services de l'A.N.P.E. et des organismes de formation et des services extérieurs de certains ministères. Durant la campagne 1982-1983, 155.000 jeunes se sont présentés dans les permanences.

L'amélioration, prévue par le Plan, de la qualité de l'accueil devrait concerner principalement l'orientation des jeunes et le suivi de leur formation : en effet, bien qu'il soit actuellement difficile de mesurer l'efficacité du dispositif mis en place en 1982 et 1983, il semble que des insuffisances se soient manifestées dans ces domaines.

L'amélioration des aides directes à l'insertion professionnelle par le biais des contrats de travail, est justifiée par le taux élevé de classement définitif des bénéficiaires de tels contrats, à savoir 80 %. Il est à noter que deux nouveaux types de contrats ont été définis par les décrets n° 83-397 et 83-398 du 19 mai 1983, les contrats « emploi-formation » et les contrats « emploi-adaptation ». Les premiers s'adressent à des jeunes sans qualification, ni expérience professionnelle, les seconds, au contraire, sont destinés à des jeunes possédant une qualification qui n'est pas suffisamment adaptée à l'emploi postulé. Pour 1984, 50.000 contrats « emploi-orientation » et autant de contrats « emploi-adaptation » sont prévus à côté de 100.000 contrats « emploi-formation ». S'agissant de l'apprentissage, le projet se borne à prévoir sa « modernisation et son amélioration ».

Au total, le sous-programme 3 confirme les orientations adoptées depuis deux ans en matière de formation professionnelle, tout en laissant entrevoir une évolution du dispositif destiné aux jeunes sans formation.

CHAPITRE II

LES INDUSTRIES DE COMMUNICATION

Le projet de loi prévoit de consacrer 21,19 milliards de francs au développement des industries de communication au cours de la période allant de 1984 à 1988. Cette somme comprend 19.076,4 millions de francs de dépenses ordinaires (dont 15.652,3 millions provenant de la redevance) et 2.114,1 millions d'autorisations de programme. L'ensemble de cette somme est réparti en cinq sous-programmes, tous destinés à créer des conditions favorables au développement des industries de programmes. 3.592,8 millions de francs ont été inscrits à cette fin dans le projet de loi de finances pour 1984. Le projet de deuxième loi de Plan prévoit un certain nombre de mesures dont les principales sont les suivantes :

- la création d'un Fonds de soutien à la production audiovisuelle qui sera alimenté par des crédits budgétaires pour être progressivement relayés par une taxe perçue sur les recettes de publicité des sociétés exploitant les nouveaux réseaux de communication : câbles, quatrième chaîne, etc. ;

- la création d'une école du cinéma et de l'audiovisuel ;

- la décentralisation du système audiovisuel avec la création des sociétés régionales de télévision, d'une quinzaine de centres régionaux de création cinématographique, et des 80 premières sociétés locales d'exploitation commerciale des réseaux câblés.

1° Le premier sous-programme :

« créer les conditions économiques et financières du développement de l'industrie des programmes ».

Il bénéficiera de 886 millions de francs d'autorisations de programme pour la période allant de 1984 à 1988, dont 114 millions au titre de la loi de finances pour 1984. A ces crédits s'ajoutent les dépenses ordinaires prévues pour la période 1981/1988 et qui s'élèvent à 698,8 millions de francs. Cette

somme sera, par ailleurs, augmentée par le produit d'une taxe spéciale alimentant le Fonds de soutien à la production audiovisuelle, 372,5 millions de francs, selon les prévisions sur la période considérée.

L'instauration de cette taxe et la création d'un Fonds de soutien à la production audiovisuelle constituent les principaux points préconisés par le projet du IX^e Plan en faveur du développement des industries de programmes.

Le nouveau fonds de soutien, qui reste à créer, s'adressera « à la production majoritairement nationale, de fiction, de documentaire de création, de films d'animation et d'images nouvelles, à l'exception des œuvres cinématographiques, destinée aux nouveaux réseaux. Il sera progressivement financé par une taxe perçue sur les recettes des sociétés exploitant ces réseaux au titre de la publicité et du prix par l'utilisateur pour la diffusion des programmes autres que ceux du service public. Les sommes ainsi collectées s'inscriront automatiquement au compte des producteurs des œuvres diffusées et leur seront reversées, à l'instar de ce qui se passe déjà pour le compte de soutien au cinéma, à condition qu'ils les réinvestissent dans la production. »

Durant le IX^e Plan, ce fonds sera, à titre transitoire, alimenté par des crédits budgétaires dont le volume diminuera au fur et à mesure de l'augmentation du produit de la taxe. Ces crédits permettront la mise en place des mécanismes provisoires d'avances automatiques sur les investissements des nouveaux réseaux, notamment la quatrième chaîne, consacrée à la création. L'enveloppe financière de ce fonds devrait permettre à partir de 1986 la production de trois cents heures de programmes supplémentaires.

Parallèlement à la création de ce fonds de soutien, le projet de IX^e Plan entend favoriser l'accès au crédit bancaire pour les industries de programmes, une plus grande maîtrise des crédits alloués aux chaînes pour la création, notamment par l'instauration d'une comptabilité analytique, et la conclusion d'un « contrat d'entreprise » en 1984 entre la S.F.P. et l'autorité de tutelle. Cet accord devrait garantir aux chaînes de télévision des prestations aux meilleures conditions économiques et financières.

2° Le second « sous-programme » prévoit un développement de la recherche, de l'expérimentation et de la formation en matière audiovisuelle.

Pour ce faire, le groupement d'intérêt public Recherche-Image verra ses moyens accrus et une priorité sera donnée à la mise en place de centres de production de nouvelles images. De même,

afin d'accroître la compétitivité des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel, un plan triennal de modernisation sera mis en œuvre avec des programmes d'équipement pour chaque branche d'activité : laboratoires, auditoriums, studios, entreprises de doublage. Par ailleurs, les archives du film et de la télévision seront modernisées afin d'être plus facilement accessibles. Le Service des archives du film réalisera durant le IX^e Plan le recensement de l'ensemble de la production cinématographique française, pour constituer une banque de données interrogeable. De nouveaux locaux d'archivage seront construits et l'informatisation du stock d'archives de l'Institut national de la communication audiovisuelle sera poursuivie.

D'autre part, la mission interministérielle créée en 1983 pour expérimenter les services de télédistribution fera l'objet d'un soutien particulier jusqu'en 1986.

La création d'une « grande école du cinéma et de l'audiovisuel » est également prévue dans le cadre d'une amélioration de la formation. L'ensemble de ces actions bénéficiera de 801,9 millions de francs d'autorisations de programme pour la période 1984-1988, dont 147,8 inscrits au projet de loi de finances pour 1984.

**3° Le troisième « sous-programme »
entend promouvoir un environnement favorable à la création.**

L'élaboration d'un projet de loi visant à adapter le droit d'auteur au développement de nouvelles technologies doit en constituer le point principal. Ce projet devrait concilier le renforcement de la protection des créateurs, des artistes et des producteurs, et la nécessité d'une large diffusion de la production française d'œuvres audiovisuelles sur les nouveaux médias. En organisant les droits et les obligations de chacun, il permettra tout à la fois d'offrir aux créateurs des droits comparables à ceux des législations étrangères les plus avancées, et de supprimer les entraves juridiques ou pratiques à l'exploitation des œuvres.

**4° Le quatrième « sous-programme »
concerne la décentralisation du système audiovisuel.**

Après avoir évoqué la décentralisation de F.R. 3, qui doit être soutenue dans le cadre du IX^e Plan, le projet de loi prévoit la création, par le ministère de la Culture, d'une quinzaine de centres

régionaux de création cinématographique et audiovisuelle qui bénéficieront, pendant les trois premières années de leur fonctionnement, d'une aide de l'Etat, le relais devant être assuré ensuite par les financements locaux et l'autofinancement. La circulation des productions devra être encouragée entre les régions par F.R. 3 et par le ministère de la Culture, avec la création de médiathèques locales et par l'Institut national de la communication audiovisuelle avec **la création de vidéothèques régionales.**

Le projet de Plan prévoit d'affecter 1,2 million de francs d'autorisations de programme dans ce but, somme à laquelle il convient d'ajouter les dépenses ordinaires prévues de 13.799,8 millions de francs dans la période couverte par le Plan.

5° Le dernier « sous-programme » se propose d'encourager l'exportation des productions audiovisuelles françaises.

France Media International, créée récemment, devra y contribuer et des structures d'accueil du film français seront mises en place à l'étranger. L'Etat aidera ces structures par un réexamen du régime fiscal des entreprises concernées, et par une aide au financement des investissements préparatoires à la vente de films à l'étranger.

Le IX^e Plan prévoit d'y consacrer 425 millions de francs en autorisations de programme, dont 63 millions seront inscrits au projet de loi de finances pour 1984.

CHAPITRE III

LA RECHERCHE

Le programme prioritaire d'exécution (P.P.E.) n° 3, intitulé « favoriser la recherche et l'innovation », reçoit pour 1984-1988 un total de 64,3 milliards de francs (en D.O. + A.P.).

Il comprend trois sous-programmes :

- accroître l'effort de recherche-développement et favoriser l'innovation dans les entreprises ;
- promouvoir la culture et l'information scientifiques et techniques ;
- favoriser l'innovation par la formation.

L'ensemble ne manque pas d'ambition puisqu'il s'agit « *d'améliorer de façon décisive dans l'industrie, les activités de service et l'agriculture, les conditions scientifiques, techniques et culturelles du développement au cours du IX^e Plan* ».

Il suffit d'examiner de plus près quelques aspects du P.P.E. n° 3 pour devenir, malheureusement, plus sceptique.

1° Le sous-programme n° 1 : « accroître l'effort de recherche-développement ».

On peut noter, tout d'abord, que le sous-programme n° 1 n'est autre que la traduction et la projection sur l'avenir des objectifs fixés par la loi d'orientation et de programmation du 15 juillet 1982.

Or, un rapide examen du projet de budget de la recherche pour 1984 permet de constater que l'application du IX^e Plan commence mal.

Que l'on permette à votre rapporteur de citer un extrait de l'avis qu'il a présenté, au nom de la commission des Affaires culturelles, sur ce projet de budget :

« La loi n° 82-610 du 15 juillet 1982 prévoit de porter en 1985 à 2,5 % la part du produit intérieur brut consacrée aux dépenses de recherche et de développement technologique. Elle dispose que, jusqu'en 1985, les crédits inscrits au budget civil de recherche et de développement (B.C.R.D.) progresseront à un rythme moyen annuel de 17,8 % en volume, et que les effectifs employés dans la recherche publique croîtront au rythme moyen annuel de 4,5 %.

« Par ailleurs, le rapport annexé à la loi du 15 juillet 1982 précise que pour atteindre l'objectif d'un pourcentage de 2,5 % du P.I.B. consacré à la recherche, une progression en volume de 8 % des dépenses de recherche des entreprises jusqu'en 1985 est nécessaire. Ce même rapport prévoit, pour cette période, une progression en volume de 13 % des dépenses de recherche fondamentale.

« Or, il est clair que le projet de budget pour 1984 ne permettra le respect d'aucun des objectifs qui viennent d'être énumérés.

« Tout d'abord, la croissance en volume du B.C.R.D. (à savoir 11,9 % en D.O. + C.P. et 15,5 % en D.O. + A.P.) sera de moitié inférieure à celle qui est prévue par la loi, compte tenu de l'érosion monétaire prévisible.

« Par ailleurs, les dépenses de recherche des autres ministères connaîtront une croissance moins forte que les crédits inscrits au B.C.D.R. L'augmentation prévue est d'environ 10,7 % pour la recherche militaire, 8,6 % pour la recherche universitaire, et 8,8 % pour la recherche financée par les P.T.T.

« De même, les effectifs de la recherche publique progresseront de 1,2 % au lieu des 4,2 % prévus. Encore faut-il noter que sur les 710 emplois créés, 110 sont affectés au Musée des sciences et techniques de La Villette : l'augmentation réelle des effectifs est en réalité à peine supérieure à 1 %.

« La recherche fondamentale, si l'on tient compte de l'ensemble de ses composantes, et notamment la recherche universitaire, verra ses dotations progresser en volume d'environ 4 %, ce qui est fort éloigné de la croissance de 13 % prévue par la loi.

« Quant aux dépenses de recherche des entreprises, leur croissance en volume serait, selon le Gouvernement, supérieure à 3 % depuis 1982. Cette évaluation, qu'on peut pourtant juger optimiste, montre que l'objectif de la croissance de 8 % affiché par la loi ne sera pas non plus réalisé.

« Enfin, la part des activités de recherche dans le P.I.B. est estimé par le Gouvernement à 2,15 % en 1983 et à 2,20 % pour 1984. Ces estimations, là encore, sont à prendre avec prudence. Mais il est clair, de l'aveu même du Gouvernement, que le chiffre de 2,5 % du P.I.B. en 1985 est désormais hors d'atteinte.

« Ces points sont d'autant plus graves que la recherche n'a pas été épargnée par les aléas budgétaires depuis deux ans. La régulation intervenue en 1982 a entraîné l'annulation de 1,65 milliard de francs, soit 6,4 % du B.C.R.D. ; en 1983, la régulation a porté sur 1,85 milliard de francs (5,6 % du budget). Comme tout indique qu'une nouvelle régulation aura lieu en 1984, l'écart entre les réalités budgétaires et les objectifs fixés par la loi va donc s'accroître encore en cours d'année. Les effets cumulés de l'érosion monétaire et des annulations de crédits feront que, selon toute vraisemblance, les dépenses de recherche ne connaîtront en 1984 qu'une faible progression en volume. »

Dans ces conditions, on reconnaîtra qu'il est difficile d'accorder beaucoup de crédit aux dispositions du IX^e Plan. Quelle peut être la portée véritable d'un texte dont on sait, avant même son adoption définitive, qu'il ne pourra être appliqué dès la première année de son entrée en vigueur ? Il est vrai que le projet admet qu'un « accroissement de l'effort financier propre des entreprises » sera nécessaire pour que les objectifs du IX^e Plan soient atteints. Votre Rapporteur est certes favorable au développement des efforts de recherche des entreprises ; mais il doit constater que l'aggravation régulière des charges pesant sur les entreprises, ainsi que les mesures économiques et sociales irréalistes prises depuis deux ans et demi limitent à l'évidence les capacités de financement des activités de recherche par les entreprises.

2° Le sous-programme : « promouvoir la culture et l'information scientifique et technique ».

Le sous-programme n° 2 porte sur la culture et l'information scientifiques et techniques. Sans nier l'importance de ce sujet, votre Rapporteur doit remarquer que le contenu et la présentation de ce sous-programme, ainsi que le montant limité des dotations qui lui sont affectées, font douter de l'utilité de son insertion dans le IX^e Plan.

Est-il indispensable d'affirmer dans un projet de loi que :

« L'Education nationale assume une responsabilité importante dans la promotion et la diffusion de la culture et de l'information scientifique et technique. » ?

ou, encore, que :

« Les bibliothèques universitaires (...) constituent un fort potentiel d'information scientifique et technique. » ?

Le dernier paragraphe n'est pas le moins savoureux :

« La pratique de la stylique (design) industrielle étant un élément indispensable dans la conception de produits de qualité, son enseignement sera développé (...). »

Alors que chacun peut constater la surcharge du calendrier parlementaire, fallait-il vraiment demander à la représentation nationale de se prononcer sur des textes de cette portée et de cette facture ?

3° Le sous-programme « favoriser l'innovation par la formation ».

Le sous-programme n° 3 retient davantage l'intérêt. Certaines des priorités qu'il contient sont approuvées par votre Rapporteur, notamment l'accroissement du rôle de la recherche dans la formation des ingénieurs et des étudiants des I.U.T., l'augmentation du nombre des allocations de recherche et des bourses d'ingénieurs-docteurs, et le développement de l'initiation aux nouvelles technologies dans le cadre de la formation continue. Toutefois, le sous-programme n° 3 traitant principalement de formation, il est nécessaire de rappeler que, pour votre Commission, l'actuelle réforme de l'enseignement supérieur est porteuse de graves menaces sur la qualité de l'enseignement et de la recherche universitaires, ainsi que sur la valeur spécifique des grandes écoles et des filières technologiques « courtes ». Il est à craindre que cette réforme ne dégrade notre potentiel scientifique et, par là, n'ôte une grande partie de leur intérêt aux objectifs retenus par le sous-programme n° 3.

OBSERVATIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION

L'examen – même rapide – du contenu des différentes actions retenues par le projet de loi commande un certain nombre d'observations.

La tâche de votre Rapporteur s'en trouvera facilitée puisqu'aussi bien votre commission des Affaires culturelles a été maintes fois conduite à s'exprimer sur les problèmes traités dans le présent avis, et on lui rendra cette justice de n'avoir pas attendu le dépôt du projet de loi de Plan pour formuler les critiques qui vont suivre.

1. *En matière d'éducation*, on peut se réjouir que le Gouvernement ait pris une claire conscience de **l'ampleur de l'échec scolaire**. Les études les plus récentes montrent que près des trois quarts des jeunes n'accèdent pas à l'enseignement supérieur. En 1982, sur 810.000 jeunes ayant quitté le système de formation initiale, 80.000 (9,9 %) sortaient d'une grande école ou avec un diplôme universitaire de second ou de troisième cycle, 84.400 (10,4 %) disposaient d'un diplôme du niveau universitaire de premier cycle (D.E.U.G., B.T.S. ou D.U.T.) et 65.100 (8 %) d'une formation postérieure au baccalauréat non sanctionnée par un diplôme. Ainsi, 28,3 % seulement des jeunes accèdent aux études supérieures.

En revanche, 580.000 élèves (71,7 %) sont partis dès le secondaire dont 68.400 (8 %) du niveau de la terminale, 404.000 (50 %) au cours du second cycle long ou en terminale du second cycle court, 57.400 (7,1 %) au niveau de la classe de troisième ou du second cycle court, 49.900 (6,1 %) avant la troisième.

Globalement, 187.800 élèves soit 32,4 %, sont sortis sans diplôme, et 189.800, soit 32,7 % sans formation professionnelle.

Sur les 108.900 élèves issus de l'apprentissage, 16.900 n'ont pas acquis de réelle formation.

En définitive, le système de formation initiale peut se caractériser de la manière suivante :

- les trois quarts d'une classe d'âge n'accèdent pas à l'enseignement supérieur ;
- le tiers des jeunes sort sans formation professionnelle ;
- le tiers des élèves quitte le système éducatif sans avoir obtenu de diplôme.

Ce simple et terrible constat permet de mesurer l'immensité de la tâche à accomplir pour rendre au système éducatif un minimum d'efficacité. On reconnaîtra que le projet de loi de Plan n'y apportera qu'une contribution bien limitée.

Le projet de Plan affirme que la rénovation du système d'éducation et de formation des jeunes est largement fondée sur l'effort de formation des maîtres. Il préconise, dans une première phase, la formation des formateurs. Pour votre commission, cette orientation est tout à fait insuffisante. S'il faut bien favoriser la formation continue des maîtres afin de les adapter aux mutations du système éducatif, une telle action devrait être accompagnée par une politique de recrutement.

Or, on peut remarquer, en le déplorant, que les engagements du Gouvernement sont quelque peu timides par rapport aux besoins. Les budgets, et notamment celui de 1984, témoignent encore de certaines contradictions : le recrutement de maîtres qualifiés n'est pas garanti. Le recours à l'auxiliaariat, maintes fois dénoncé ici, n'est pas abandonné. Les concours - C.A.P.E.S., C.A.P.E.T., agrégation - qui devraient permettre le renouvellement du corps professoral suivant des critères de qualité ne seront que fort modestement pourvus en postes.

Alors que le Plan était une occasion de corriger les déséquilibres dans la pyramide des emplois, aucune mesure significative n'est prévue à cette fin. Bien plus, le budget de 1984 a montré que l'on continuerait à gérer les recrutements en fonction de perspectives à court terme. Si les prévisions démographiques annoncent une diminution des effectifs d'une rentrée sur l'autre, on interrompt les recrutements. C'est ainsi que l'on ne recrute plus depuis deux ans de maîtres dans l'enseignement primaire, en raison d'une baisse des effectifs d'élèves, alors que l'on sait qu'une reprise s'amorcera en 1987.

Votre Rapporteur reste perplexe sur certaines orientations du Plan en matière pédagogique. On propose de démocratiser l'enseignement supérieur en réduisant de 50 % les taux d'échecs qu'on enregistre actuellement. On souhaiterait partager l'optimisme - sinon l'enthousiasme - des planificateurs, alors que le projet de loi fait l'impasse sur les procédures d'orientation et la sélection des étudiants, dont l'examen du récent projet de loi sur l'enseignement supérieur a montré le caractère fondamental. La

même critique peut être formulée en ce qui concerne la rénovation des collèges : on se propose de réduire le nombre de jeunes qui sortent sans formation du système éducatif. L'objectif est louable, et votre Commission y souscrit. Mais est-il bien réaliste de s'assigner un tel objectif lorsqu'il n'est rien prévu de significatif à l'échelon des écoles où, comme chacun sait, les formations de base sont dispensées ? Aucune mesure n'est prévue pour diminuer le nombre d'élèves qui entrent en sixième, sans qu'ils maîtrisent les apprentissages instrumentaux (de 15 à 30 % selon les disciplines et les zones géographiques).

Chacun sait pourtant qu'il s'agit là d'un problème fondamental et qui conditionne largement l'accès dans les collèges. Il est à craindre que l'orientation à l'issue de la classe de cinquième vers les L.E.P. ne se maintienne encore longtemps : l'objectif assigné de 63 % d'élèves d'une classe d'âge accédant au B.E.P. à l'issue de la seconde ou accédant au C.A.P. en deux ans apparaîtra pour le moins très ambitieux, voire irréaliste.

Votre Rapporteur regrette aussi que les lycées d'enseignement général qui assurent la conduite des études menant au baccalauréat soient totalement escamotés. Le rapport que M. Prost vient de remettre au ministère de l'Education nationale montre pourtant qu'une rénovation sérieuse du contenu et des structures du deuxième cycle de l'enseignement secondaire s'impose. On voit mal comment l'objectif de démocratisation des formations supérieures pourra être atteint alors que toutes les études s'accordent pour montrer que l'enseignement secondaire conditionne largement la suite du cursus des étudiants.

Enfin, votre Rapporteur doit se faire l'écho de deux préoccupations majeures que le projet de loi de Plan n'a pas apaisées :

- La décentralisation est présentée comme l'instrument de la rénovation du système éducatif. On évoque le renforcement des autorités académiques et l'autonomie des établissements. On cherchera, en vain, la moindre allusion à un accroissement des responsabilités des élus locaux, si ce n'est dans le domaine financier. A cet égard, la Commission ne peut que rappeler son hostilité de principe à tout transfert de charge qui ne s'accompagnerait pas d'un transfert équivalent de compétences.

- L'ensemble des propositions figurant dans le P.P.E. n° 2 doit « s'accorder avec les perspectives de réduction du dualisme scolaire ». Est-il besoin de rappeler que votre Commission est par principe opposée à tout ce qui pourrait atteindre l'autonomie de l'enseignement libre ? Les négociations engagées par le ministre de l'Education nationale, dont on avait pu croire un instant qu'elles étaient de nature à mettre un terme à la querelle scolaire,

s'éclaircit d'un jour particulier dès lors que le Plan en fixe les conclusions même s'il ne cite pas expressément le S.P.U.L.E.N. : « le Service public unifié et laïc de l'Education nationale ».

2. Les actions engagées dans le domaine des industries de la communication sont tout aussi sujettes à caution que celles prévues en matière d'éducation.

Le Sénat est familier de ces problèmes. Ils ont été amplement débattus au cours de l'examen de la loi du 29 juillet 1982 sur la communication audiovisuelle et tout récemment à l'occasion du budget de 1984.

En cette matière plus que dans d'autres, les objectifs sont ambitieux, mais ils laissent sceptiques quand on se penche sur les moyens prévus pour y parvenir. Tout est à l'état d'épure et l'on ne peut dégager des propositions concrètes dans les domaines industriels et financiers, pierre de touche, mais aussi pierre d'achoppement de cette politique.

Quelques exemples suffiront à le démontrer :

Pour ce qui concerne la décentralisation du service public de l'audiovisuel, les effets néfastes de la loi du 29 juillet 1982 n'ont pas tardé à se faire sentir. Le Sénat, pourtant peu suspect d'être hostile au développement régional sous toutes ses formes, avait dénoncé cette politique inadaptée au regard de l'évolution des finances du service public.

Les faits lui ont donné raison, encore plus tôt qu'il ne l'aurait pensé.

En janvier 1983, F.R. 3 a approuvé le principe de la création de quatre sociétés régionales : Nord - Pas-de-Calais, Picardie-Lorraine, Champagne-Ardenne, Bordeaux-Aquitaine.

Sitôt annoncés, le Gouvernement a vu que ses projets ne résistaient pas à la cruelle réalité financière. C'est pourquoi une seule de ces sociétés a vu le jour (Nord - Pas-de-Calais). Les décrets constitutifs des autres sociétés n'interviendront que plus tard. Il est prévu de ne créer que deux nouvelles sociétés régionales l'an prochain. La quatrième le sera en 1985. Autrement dit, l'application du plan de régionalisation prévue par l'article 51 de la loi du 29 juillet 1982 prend déjà deux ans de retard.

Il est donc illusoire de penser que les douze sociétés régionales seront effectivement créées d'ici quatre ans, terme normal du Plan.

Les mêmes illusions sont entretenues pour ce qui concerne les nouveaux services.

La mise en œuvre du « plan câble » gouvernemental soulève plusieurs difficultés importantes. Le projet arrêté par le Gouvernement prévoit de raccorder progressivement tous les foyers à un réseau de grande capacité autorisant la réception - et l'émission - de programmes audiovisuels les plus variés. Où se développeront les réseaux câblés, et quand? Qui devra assumer les charges de leur réalisation? Qui les exploitera, décidera ou non de leurs contenus? C'est à ces questions que le Gouvernement essaie de trouver des réponses. Le Plan n'en donne pas et n'esquisse pas de solution aux trois problèmes importants qui se posent pourtant avec acuité.

Il est prévu que l'initiative du câblage et la gestion des services de télédistribution reviennent aux collectivités locales, par l'intermédiaire de sociétés locales d'exploitation commerciale, qui associent notamment la collectivité intéressée et T.D.F. (responsable de l'équipement et de l'exploitation de la tête du réseau). Toutefois, la maîtrise d'ouvrage des réseaux, leur exploitation technique, leur propriété et la gestion des services de télécommunication reviennent à l'Etat.

Cette disposition montre combien le Gouvernement a été soucieux de garder, en fait, la mainmise sur l'ensemble des réseaux. Au monopole de la programmation, il a substitué celui de la réception, ce qui n'est pas moins préoccupant.

Cette contrainte aurait été acceptable si le Gouvernement faisait face à ses engagements. Or, la demande risque d'être plus forte que les possibilités offertes. De nombreuses municipalités sont candidates au câblage. Le ministère des P.T.T. agit au coup par coup et dans le secret. Faute de concertation et de critères connus, les municipalités s'interrogent.

Le deuxième problème qui se pose concerne le partage du financement. Selon les ministères concernés, les collectivités pourraient participer, à concurrence de 30 %, soit sous forme de fonds de concours, soit sous forme d'avances remboursables. Néanmoins, les conditions d'emprunt actuellement consenties par la C.D.C. risquent d'alourdir sensiblement leurs contributions. D'où l'idée de créer des sociétés d'économie mixte chargées de l'exploitation.

Toutefois, l'institution de tels organismes ne va pas sans poser de sérieux problèmes juridiques. La loi du 29 juillet 1982 est des plus ambiguë : entre l'article 8 qui consacre les prérogatives de l'Etat en matière d'infrastructures et l'article 78 qui ne donne aucune base légale aux sociétés locales d'exploitation commerciale, on voit mal comment le Gouvernement va pouvoir agir. Là encore, les contradictions du projet de loi de Plan sont évidentes : il préconise d'en créer 80, alors que la base juridique n'existe pas.

Un dernier problème, et non des moindres, se pose dans le domaine des crédits d'Etat. La question n'est pas anodine. Un réseau local coûtera cher. Selon les estimations (variables selon les interlocuteurs), le coût d'une prise oscille entre 8.000 et 15.000 F. Même si l'on pense ramener le coût entre 2.000 et 4.000 F en 1990, le câblage sera une opération lourde dont les investissements s'amortiront en quinze ou vingt ans, au mieux. On aurait souhaité que le Plan soit moins évasif et les engagements plus fermes.

Le projet de loi propose de favoriser la création audiovisuelle par l'institution d'une taxe sur les recettes des nouveaux réseaux de communication. Selon les projets arrêtés, elle devrait rapporter 30 millions de francs en 1985, 80 en 1986, 120 en 1987 et 140 en 1988. Ces prévisions appellent les plus extrêmes réserves. On sait que le Gouvernement s'est taillé une solide réputation en matière de fiscalité. Dans ce cas précis, il atteint un sommet puisqu'il envisage de créer une taxe sur une assiette qui n'existe pas encore !

Votre Commission est hostile à cette taxe pour trois raisons :

- elle constitue un frein au développement des moyens de communication. Comme la taxe sur les magnétoscopes, elle revêt un caractère dissuasif alors même que les services sur lesquels elle pourrait être assise sont, pour l'essentiel, à l'état de projet ;

- elle participe de l'idée selon laquelle la publicité serait un luxe, une activité superflue. Or, l'investissement publicitaire est indispensable à l'activité économique et ne doit pas contribuer à rétablir des équilibres financiers auxquels il est étranger ;

- l'affectation des fonds ainsi collectés est des plus inquiétante. Certes, on s'attend à ce que le service public y trouve un moyen de satisfaire ses insatiables besoins. On peut craindre que ces fonds ne soient engloutis dans le budget du service public de la communication audiovisuelle dont chacun s'accorde à reconnaître l'incapacité structurelle à développer la création beaucoup plus qu'il ne le fait aujourd'hui.

Enfin, comment ne pas s'inquiéter du sort de l'industrie cinématographique.

Le Gouvernement sait - même s'il ne l'avoue pas - que le service public de l'audiovisuel sera incapable, au cours des prochaines années, d'accroître ses capacités de production, en quantité comme en qualité. Il sait aussi que le patrimoine cinématographique n'est pas inépuisable. On aurait pu attendre qu'il en tire les conséquences. Le projet de loi de Plan propose de mettre en œuvre les conditions de développement d'une politique

de création. Or, le lancement prochain d'une quatrième chaîne de télévision menace directement l'industrie cinématographique :

- Le nombre de films que l'on se propose de diffuser annuellement sur Canal Plus est excessif, et risque, en diminuant la fréquentation des salles, d'affecter le potentiel de création.

- Les relations financières entre Canal Plus et l'industrie cinématographique ne comportent pour celle-ci aucune garantie et l'on peut redouter les conséquences les plus graves pour l'avenir du cinéma français.

Il est pour le moins paradoxal de la part du Gouvernement d'inscrire dans le Plan qu'il va favoriser les conditions du développement de la création alors qu'il s'apprête à prendre des décisions allant dans le sens opposé, en particulier contre l'industrie cinématographique qui est la première en France pour la fabrication de programmes.

3. Le P.P.E. n° 3, relatif à la recherche et à l'innovation, appelle trois observations principales :

- Le sous-programme 1 reprend les termes de la loi du 15 juillet 1982, alors que le projet de budget pour 1984 montre que le Gouvernement a *de facto* abandonné les objectifs retenus par cette loi. Dès lors, ce sous-programme manque pour le moins de crédibilité.

- La politique irréaliste adoptée depuis le début de l'actuel septennat ne peut qu'entraver les efforts des différents acteurs de la recherche. Comment mener une politique de recherche ambitieuse lorsque les orientations retenues en matière économique et financière étouffent les capacités des entreprises et des institutions intéressées ? En particulier, l'aggravation de la dette intérieure et extérieure, ainsi que l'alourdissement des charges pesant sur les entreprises vont limiter de plus en plus les possibilités de financement de la recherche, « publique » comme « privée ».

- La valeur des activités de formation et de recherche des établissements d'enseignement supérieur sera gravement compromise par les réformes actuellement en cours. Le nivellement des établissements, l'interdiction de la sélection, l'organisation de la prépondérance des syndicats, l'augmentation du service d'enseignement des professeurs, l'agrandissement du fossé séparant les universités des organismes publics de recherche : tous ces aspects de la réforme actuellement engagée compromettent la qualité des formations supérieures, et, par là, la réalisation effective du IX^e Plan.

Telles sont les observations et les critiques que votre Rapporteur estime devoir formuler sur les orientations et les actions contenues dans le deuxième projet de loi de Plan.

C'est pourquoi il invite la Commission à donner un avis défavorable à l'adoption du présent projet de loi.

*
* *

Réunie le mercredi 14 décembre 1983, sous la présidence de M. Léon Eeckhoutte, président, la commission des Affaires culturelles a examiné, sur le rapport de M. Adrien Gouteyron, le deuxième projet de loi de Plan. Après un large débat auquel ont pris part Mmes Danielle Bidard et Hélène Luc, MM. Michel Miroudot, Franck Sérusclat, Jacques Habert, Jacques Durand et Paul Séramy (1), la commission des Affaires culturelles a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption du projet de loi définissant les moyens d'exécution du IX^e Plan de développement économique, social et culturel.

(1) Cf. Compte rendu de la séance in *Bulletin des commissions* n° 11.