

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1988 - 1989

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 1989

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi approuvant le X^{ème} Plan (1989-1992), CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3 DE LA CONSTITUTION, APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE,

Par M. Paul SERAMY,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, *président*; Léon Eeckhoutte, Paul Seramy, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, *vice-présidents*; Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Adrien Gouteyron, Pierre Vallon, *secrétaires*; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Jacques Bérard, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Philippe de Bourgoing, Jean-Eric Bousch, Pierre Brantus, Jacques Carat, Pierre Carous, Jean Delaneau, André Diligent, Alain Dufaut, Jean Dumont, Jules Faigt, Alain Gérard, Yves Goussebaine-Dupin, Robert Guillaume, Philippe Labeyrie, Marc Lauriol, Jean-François Le Grand, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Christian Masson, Michel Maurice-Bokanowski, Jean-Luc Mélenchon, Dominique Pado, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Maurice Pic, Raymond Poirier, Roger Quilliot, Ivan Renar, Roland Ruet, Abel Sempé, Pierre Sicard, Pierre-Christian Taittinger, Dick Ukeiwé, Albert Vecten, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 545, 624, 625, 626, 640 et T.A.87.

Sénat : 279 (Rectifié) et 294 (1988-1989).

Plan.

SOMMAIRE

	Pages
Introduction	3
I. L'Europe culturelle à la portion congrue de l'audiovisuel	5
II. L'éducation et la formation	7
A. La "perspective" et les "cinq priorités"	8
B. L'orientation de l'effort	11
C. Les orientations retenues pour les différentes composantes du système éducatif	12
III. La recherche et le développement technologique	14
A. Un objectif repoussé dans le temps : porter l'effort national de recherche à 3% du P.I.B. en 1995	14
B. Les orientations du plan : une stratégie peu éclairante	15
Examen en commission	20
Conclusion	21

Mesdames, Messieurs,

Interrogé il y a quelques mois sur l'éventualité d'une loi de programme sur l'éducation, le Premier ministre avait répondu en assimilant les lois de programmation à "une des formes évoluées de la poésie".

Cette définition lapidaire avait pu choquer les juristes qui croyaient encore que les lois de programme "déterminent les objectifs de l'action économique et sociale de l'Etat" - et mécontenter les poètes.

»

Votre commission, quant à elle, s'était surtout étonnée que fût si péremptoirement écartée l'idée d'une programmation de l'effort national en faveur de l'éducation, qui semblait pourtant logique et recueillait d'ailleurs un large assentiment.

Mais, après tout, le Gouvernement est sans doute le mieux placé pour juger du sérieux d'une programmation qu'il lui aurait incombé de préparer et d'appliquer.

Et, à la lecture du projet de Plan, on se surprend à regretter que le Gouvernement n'ait pas admis avec la même franchise qu'il fallait considérer la planification comme une forme particulièrement évoluée du verbiage, et que mieux valait renoncer à ce vain exercice.

Hélas, certaines traditions ont la vie dure. Même s'il doit être élaboré et présenté selon des règles aussi inédites qu'improvisées, même si sa préparation doit débuter sans études préalables et s'achever avant que les commissions aient eu le temps de rendre leur rapport, il faut un Plan.

On nous en propose donc un, que l'exposé des motifs présente, selon un *decrecendo* révélateur, comme une ardente ambition, puis comme une planification stratégique (en est-il de tactique ?) et, enfin, comme un acte de foi.

Cette dernière définition est sans doute la plus pertinente. En examinant les passages qui traitent, ou ne traitent pas, des sujets qui sont de sa compétence - l'éducation, la recherche, la culture - votre commission a eu l'impression, en effet, qu'ils ne s'adressaient guère à la raison du lecteur, et qu'ils faisaient la part plus belle au postulat qu'à la démonstration, à l'incantation qu'à l'argumentation.

Loin de réduire les incertitudes, le projet de Xème Plan les aggrave. Loin de nous éclairer sur l'avenir et sur les choix du Gouvernement, il nous contraint à nous interroger très sérieusement sur la cohérence de ses intentions et de son action.

*

*

*

I. L'EUROPE CULTURELLE A LA PORTION CONGRUE DE L'AUDIOVISUEL

Consacrer à l'audiovisuel la moitié des développements relatifs à l'Europe culturelle dans le projet de loi approuvant le Xème Plan - et les seuls qui soient apparus suffisamment consistants à votre commission pour retenir son attention - paraît excessif, même si l'on peut admettre que, parce qu'elle figure en tête des pratiques culturelles et des loisirs, la télévision s'impose comme le meilleur vecteur de diffusion de la culture européenne.

Ce constat justifiant à lui seul la construction d'une "Europe de l'image", on se dispenserait volontiers des chiffres alarmants qui plaident à l'appui : l'Europe est le premier importateur mondial de programmes audiovisuels et plus de 70 % des fictions diffusées sur les écrans de la seule Communauté sont fabriquées en dehors de ses frontières. Si les Européens regardent de plus en plus les mêmes images, celles-ci, loin de la favoriser, contrecarrent l'émergence d'une conscience européenne.

Réagir s'impose d'autant plus aujourd'hui que la diffusion par satellite ne peut qu'aggraver une telle situation. Or, si l'on doit se féliciter des efforts entrepris par la Communauté sur le plan technologique pour promouvoir, face au Japon, une norme européenne de télévision à haute définition, on ne peut qu'être très réservé à l'égard de son action sur le plan culturel. Depuis l'adoption par son Conseil des ministres, pour la directive sur la "télévision sans frontière", d'un texte qui servira avant tout les intérêts des producteurs et distributeurs américains, il apparaît clairement qu'on ne peut guère lui faire confiance pour défendre la culture de ses Etats membres. Faut-il rappeler que, dans ce texte, en effet, le quota de diffusion de 60% initialement envisagé pour les oeuvres européennes, à l'initiative de la France, est abandonné au profit d'une simple et très vague formulation d'objectif qui n'obligera les Etats membres à une diffusion majoritaire de ces oeuvres que "chaque fois que cela est réalisable"? ...

Il est significatif que le texte qui nous est soumis, alors même qu'il reconnaît que seul un système de quotas est de nature à prévenir "*une invasion des écrans par les programmes produits hors d'Europe, au moins tant que la production européenne n'a pas atteint une compétitivité internationale suffisante*", "pèche par omission" et passe sous silence la directive européenne. Compte tenu d'une part,

du désaccord qu'avaient déjà exprimé sur le texte de cette directive trois Etats membres et d'autre part, du jeu de la pondération des voix au sein du Conseil des ministres des Douze, la France, en effet, a joué, pour son adoption, un rôle déterminant.

En donnant son accord, et, ce faisant, en revenant sur la position qu'il avait toujours défendue, le Gouvernement français a montré la faillibilité, face aux préoccupations diplomatiques, de son ambition culturelle pour l'Europe. L'Eurêka audiovisuel dont la France a pris récemment l'initiative lui permet de "sauver la face", mais qu'attendre en réalité, sans débouchés assurés, des mécanismes de soutien à l'industrie de production européenne, et comment ne pas redouter que la directive sur la "télévision sans frontière" ne ruine d'avance tous les efforts qui seront entrepris dans le cadre de cet Eurêka ?

II. L'ÉDUCATION ET LA FORMATION

A défaut d'une loi de programme et dans l'attente d'une loi d'orientation dont l'ambition, au moment où est rédigé le présent rapport, demeure incertaine, le projet de Plan pouvait offrir une excellente occasion d'exposer enfin les objectifs et les moyens d'une politique de l'éducation dont les contours tardent décidément à se préciser.

Tel était du moins l'espoir de votre commission, qui attendait du Plan qu'il restitue dans toute sa cohérence un projet que les aléas et les péripéties des concertations menées depuis le début de cette année pouvaient avoir quelque peu brouillé.

Ce n'est malheureusement pas le cas. Les développements du projet de plan, qui reprennent largement - mais dans le désordre - la substance de l'avis rendu par la commission "Education - formation - recherche" ne brillent ni par la rigueur de l'analyse ni par la clarté des propositions. On cherche en vain, dans cette énumération confuse de priorités, d'objectifs, de directions, de principes, d'engagements et d'orientations, la logique d'un dessein mûrement réfléchi. Le fait qu'il ait fallu précipitamment rectifier quelques erreurs matérielles ou précisions imprudentes, et surtout gommer les contradictions apparues, en quelques semaines et quelques tables rondes, entre le Plan et le dernier état connu de l'avant-projet de loi d'orientation, confirme l'impression d'improvisation hâtive qui se dégage de l'ensemble.

Votre rapporteur, en tout cas, a renoncé à découvrir le fil conducteur de la pensée gouvernementale. C'est donc dans l'ordre où ils se présentent qu'il commentera les principaux éléments de ce qui doit constituer "le grand chantier prioritaire" du X^{ème} Plan.

A. LA "PERSPECTIVE" ET LES "CINQ PRIORITES"

Le Plan doit représenter une étape dans la réalisation d'"objectifs fondamentaux" à atteindre *"avant l'entrée dans le XXI^e siècle"* :

- tout jeune sort du système éducatif avec un niveau de formation reconnu (de type CAP-BEP);

- quatre élèves sur cinq sont conduits au niveau du baccalauréat;

- tous les bacheliers qui le demandent doivent être admis à poursuivre des études supérieures.

L'élément central de la "perspective" ainsi tracée est à l'évidence l'objectif qui s'inspire de la formule fameuse des "80 % de bacheliers" qui a connu le succès que l'on sait, mais qui reste une formule. Même si l'on ne parle plus, désormais, que de conduire jusqu'à la terminale 80 % d'une génération, la faisabilité, comme on dit, de cette ambition reste toujours à démontrer. On rappellera à ce sujet que les études menées en 1987 par la direction de l'évaluation et de la prospective du ministre de l'éducation nationale avaient estimé que conduire à l'horizon de l'an 2000 les 3/4 - 74 % très exactement - d'une génération au niveau du baccalauréat était *"l'objectif le plus élevé que puisse se donner aujourd'hui notre système éducatif"*. Encore cet objectif ne pouvait-il être atteint sans l'engagement immédiat d'une politique volontariste dont le "Plan Monory" détaillait et chiffrait les exigences. Peut-être le Gouvernement dispose-t-il aujourd'hui d'éléments qui lui permettent de réviser à la hausse ces projections. Si tel n'est pas le cas, il convient d'attirer son attention sur le fait que l'inscription d'un chiffre dans le rapport annexé à la loi de Plan ne saurait suffire à transformer un slogan en prévision.

Quoiqu'il en soit, c'est en fonction de cette perspective que le Plan fixe les "cinq priorités" qu'il faudra satisfaire simultanément *"d'ici la rentrée 1993"*:

"- diminuer au moins de moitié le taux d'exclusion;

- réduire le redoublement par la mise en place de rythmes différenciés de progression;

- conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat;

- assurer l'accueil de 20 % d'étudiants supplémentaires dans l'enseignement supérieur;
- atténuer les fortes disparités régionales qui subsistent."

Votre rapporteur ne saurait avoir aucune objection de principe à ces propositions, et il estime en particulier très utile que la dernière d'entre elles évoque la nécessité de réduire les disparités - régionales ou autres - que masque l'élévation moyenne du niveau de formation : 63 % des jeunes parisiens obtiennent le baccalauréat, mais 24% seulement des élèves de l'académie d'Amiens. Cependant, évoquer n'est pas planifier, et l'on aimerait que ces priorités soient définies avec plus de clarté. On voudrait, surtout, être en mesure d'apprécier leur réalisme.

o La réduction des taux d'exclusion

On ne peut guère apprécier la portée de cet objectif faute de savoir ce qu'il faut entendre par "taux d'exclusion". S'agit-il, comme le dit dans son avis le Conseil Economique et Social, du "pourcentage des jeunes quittant l'appareil de formation initiale sans avoir bénéficié d'une formation professionnelle ou d'un apprentissage", ou des sorties brutes de l'enseignement du second degré aux niveaux VI (premier cycle du second degré ou formation préprofessionnelle en un an) et V bis (sortie en troisième ou avant l'année terminale du second cycle court) ? On peut aussi se référer aux sorties du système éducatif (apprentissage inclus) aux niveaux VI et V bis : c'est à cette dernière notion que semblait correspondre l'indicateur associé au programme prioritaire n° 2 du IXème Plan - qui prévoyait déjà de réduire de moitié les sorties sans qualification (on ne sait d'ailleurs ce qu'il en est advenu ...).

Ces différentes définitions de l'exclusion ne recouvrent pas les mêmes réalités, et ne correspondent pas aux mêmes effectifs.

D'après les statistiques de l'Education nationale, les sorties de l'enseignement secondaire aux niveaux VI et V bis représentent, chaque année, des effectifs de l'ordre de 200.000 élèves, soit 25% d'une classe d'âge moyenne (800.000 naissances).

Les sorties du système éducatif (apprentissage inclus) qui ne sont connues qu'avec un certain retard, représentent des effectifs moins importants. Le bilan formation-emploi établi pour l'année 1985 a estimé à 96.700 le nombre des jeunes ayant quitté le système éducatif aux niveaux VI et V bis, soit à peu près 12% du total des "sorties" (768.000 pour l'année considérée). Ce taux est resté pratiquement constant depuis 1980.

L'avis du Conseil économique et social sur "les perspectives d'évolution des rapports de l'école et du monde économique" ("rapport Andrieu") évaluait quant à lui à 200.000 le nombre des jeunes qui chaque année "quittent l'école sans que leurs années d'études aient été sanctionnées par un diplôme ou une qualification reconnue" (sorties hors apprentissage aux niveaux VI, Vbis et V).

Il ne serait donc pas inutile que l'on sache exactement à quoi se réfère la "priorité" inscrite dans le Plan. Il convient également de souligner que de toute façon elle sera difficile à réaliser. En ce qui concerne, par exemple, les flux de sorties de l'enseignement scolaire aux niveaux VI et V bis, les projections du "Plan pour l'avenir de l'éducation" ne laissaient pas espérer qu'ils puissent être réduits de moitié avant la fin du siècle, ni avant que soit réalisé l'objectif des "74% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat".

o La réduction des redoublements

Faute, là encore, des précisions indispensables (dans quelle proportion devraient être réduits les redoublements ? Sous quelle forme et avec quels moyens seront "mis en place des rythmes différenciés de progression " ?), il paraît totalement impossible d'apprécier la portée de cette priorité - et donc son sérieux.

o "Conduire trois élèves sur cinq au niveau du baccalauréat"

A la rentrée 1988, le taux d'entrée en terminale a atteint 45 % d'une génération. Passer à 60 % "d'ici la rentrée 1993" suppose donc une progression de 15 points en quatre rentrées : 1989, 1990, 1991, 1992, soit un rythme annuel moyen de croissance au moins double de celui observé entre 1986 et 1988.

Compte tenu de l'accélération de l'augmentation des effectifs dans le second cycle du second degré, compte tenu, aussi, de

l'arrivée progressive au niveau de la terminale des classes d'âges moins nombreuses nées à partir de 1974, il n'est pas "arithmétiquement" impossible d'arriver à cet objectif. Le problème principal n'est toutefois pas d'y arriver, mais bien de savoir comment on y arrivera, combien de lycées et de professeurs supplémentaires il faudra pour accueillir dans de bonnes conditions ces nouveaux élèves. Il convient, surtout, comme le faisait excellemment l'avis de la commission "Education-formation-recherche", de rappeler que "les objectifs quantitatifs en matière d'élévation des niveaux de formation ne sont pas suffisants" et que, par conséquent, "un pourcentage donné de jeunes au niveau du baccalauréat n'a de signification que dans la mesure où l'on sait de quels baccalauréats il s'agit".

o Assurer l'accueil de 20 % d'étudiants supplémentaires

On ne dit pas si ce pourcentage - quelque 250.000 étudiants si l'on se fonde sur les effectifs de la rentrée 1987 - exprime un "stock" ou un flux, s'il doit résulter uniquement d'une augmentation attendue des nouvelles inscriptions ou d'un éventuel allongement de la durée moyenne des études, s'il correspond à une simple projection ou au résultat attendu de mesures plus volontaristes. Il serait aussi très intéressant de savoir si des prévisions ont été faites sur la répartition de ces nouveaux étudiants entre les différentes filières de l'enseignement supérieur et, surtout, sur la possibilité de réduire enfin le taux d'échec en premier cycle d'études universitaires. (1)

B. L'ORIENTATION DE L'EFFORT

Selon le projet de Plan, "l'effort qui s'impose à tous les stades de la formation initiale doit être orienté dans trois directions essentielles".

Votre rapporteur est bien en peine de se prononcer sur les deux premières : on peut certes admettre, en principe, qu'il faille "adapter la formation à la diversité des publics", et "accompagner le développement qualitatif d'une transformation qualitative".

(1) Le IXème Plan avait prévu - hélas sans le moindre résultat - une réduction de moitié du taux de sortie sans diplôme en premier cycle d'études supérieures (50 % des inscrits).

Maïs quand on a dit cela, on n'a pas dit grand-chose, et les quelques phrases qui sont censées développer ce beau programme ("*pour une même durée d'études, une formation de meilleure qualité améliore le niveau de la formation*") n'en disent guère davantage.

La troisième "direction", qui s'intitule, en toute clarté, "*développer l'innovation en accroissant les moyens*" présente la particularité de comporter un engagement budgétaire chiffré, le seul qui figure dans le projet de Plan : "*accroître, pendant la période du Plan, d'au moins quatre milliards par an, au-delà de son évolution normale, le budget de l'éducation*". Certes, comme le notait à juste titre le rapporteur de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, il importerait de préciser ce que recouvre la notion "*d'évolution normale*" du budget.-

On doit aussi observer que parler "*d'au moins quatre milliards*" demeure assez approximatif, surtout quand on sait - ou croit savoir - qu'il est déjà prévu de porter à 6 milliards, en 1989 et 1990, cette "*rallonge*" annuelle. Il reste que, quelque imprécis qu'il soit, cet engagement financier, seul point de repère sur l'horizon flou du Xème Plan, méritait d'être salué. Voilà qui est fait.

C. LES ORIENTATIONS RETENUES POUR LES DIFFERENTES COMPOSANTES DU SYSTÈME ÉDUCATIF.

Les auteurs du projet de Plan qualifient ces orientations de "*clairés*". Votre rapporteur leur laisse la responsabilité de ce qualificatif. Pour sa part, il ne voit rien de clair dans l'énumération de vœux pieux et de déclarations d'intentions volontiers obscures ("*les programmes doivent devenir essentiellement des cadres nationaux de référence, supports de l'innovation pédagogique et de l'action différenciée des enseignants*") à laquelle elles se réduisent.

A quoi bon proclamer qu'il faut apprendre à lire à l'école, limiter l'effectif des classes du second degré, aménager les processus d'orientation ou les rythmes scolaires, remédier au délabrement et aux dysfonctionnements multiples de l'université si on ne nous dit pas comment, avec quels moyens, dans quels délais, ou si l'on se borne à évoquer quelques formules magiques dont on se garde bien de préciser le sens : "*autonomie*", "*évaluation*", "*contractualisation*".

On doit regretter, en particulier, la grande banalité du développement consacré à l'enseignement technologique et professionnel, qui n'apporte aucun élément nouveau.

On pourrait certes reprendre point par point ces imprécisions, relever certaines affirmations qui paraissent aventurées : peut-on par exemple sérieusement avancer qu'à la fin du Plan chaque élève "pourra faire" l'apprentissage de deux langues dans le second degré alors qu'actuellement il n'y a guère que 2 à 3 % des élèves du second cycle professionnel qui étudient une deuxième langue, et moins des deux tiers (64 %) des effectifs totaux des élèves du second degré (à partir de la quatrième) ?

Mais cela en vaut-il la peine ? Ce Plan décourage la critique. D'autant plus que, s'il s'égaré volontiers dans l'accessoire, il feint d'ignorer l'essentiel, et n'effleure qu'à peine les sujets qui pourraient donner lieu à controverse.

Le renouvellement du corps enseignant, la formation des enseignants, leurs conditions de travail, leurs obligations de service, la revalorisation des rémunérations ? On n'en parle pas - ou seulement pour n'en rien dire.

On peut seulement relever deux phrases : celle qui reprend l'idée que les enseignants devront "travailler autrement", et celle qui avance que *"la valorisation de la fonction des enseignants"* suppose, outre une meilleure formation, *"qu'une gestion qualitative soit instaurée, ce qui implique que soient revus les critères de mutation et de promotion"*. Reste à savoir si et comment ces "orientations" se concrétiseront..

Pourra-t-on permettre à tout bachelier d'accéder à n'importe quelle filière de l'enseignement supérieur ? Non, sans doute. Mais plutôt que d'évoquer le tabou de la sélection, on annonce - comprenez qui pourra, ou qui voudra - la mise en place d'un *"dispositif d'orientation personnalisé permettant à chaque élève de trouver sa voie en fonction de ses aptitudes"*...

III. LA RECHERCHE ET LE DEVELOPPEMENT TECHNOLOGIQUE

Le Xème Plan érige la recherche en "grand chantier". Il s'inscrit ainsi dans le prolongement direct des différentes lois de plan, d'orientation ou de programmation qui ont tenté, depuis 1978, de soustraire la politique de recherche aux aléas de la conjoncture.

En dépit de ces tentatives renouvelées, les objectifs fixés à la recherche par les précédentes lois n'ont pu être réalisés. Sans doute est-ce pour cela que le Xème Plan reprend à son compte les ambitions inscrites dans la loi de décembre 1985.

A. UN OBJECTIF REPOUSSE DANS LE TEMPS : PORTER L'EFFORT NATIONAL DE RECHERCHE A 3 % DU P.I.B. EN 1995

Le plan intérimaire (1982-1983), le IXème Plan et la loi d'orientation du 15 juillet 1982 avaient fixé à 2,5% du produit intérieur brut le niveau que devait atteindre en 1985 la dépense nationale de recherche. La loi du 23 décembre 1985 portant plan triennal pour la recherche et le développement technologique avait ensuite prévu de porter l'effort en faveur de la recherche à 3% du P.I.B. en 1988.

Le Xème Plan reprend aujourd'hui cet objectif. En effet, la dépense nationale de recherche est restée assez nettement en deçà de ces ambitions : en 1987, elle plafonnait à 2,27% du P.I.B.

Comme le rappelle le projet de Plan, la France n'a donc toujours pas rattrapé le retard qu'elle accuse en ce domaine sur les principaux pays industrialisés : avec une dépense intérieure consacrée à la recherche et au développement technologique égale à 2,25 % du P.I.B. en 1986, elle se situe au cinquième rang des pays de l'O.C.D.E., derrière la Grande-Bretagne (2,42 %), le Japon (2,59 %), la République Fédérale d'Allemagne (2,71 %) et les Etats-Unis (2,80 %).

Quelles sont les raisons qui ont concouru à cet échec ?

Deux facteurs ont largement contribué à freiner l'expansion de l'effort national de recherche.

Le premier provient de la discontinuité de l'effort budgétaire de recherche. Bien que la priorité affectée à la recherche soit constamment réaffirmée, la productivité différée de l'investissement de recherche conduit encore trop souvent à arbitrer au détriment des crédits de la recherche : ceux-ci furent ainsi les premières victimes des réajustements budgétaires de 1984 ou de 1986...

Le deuxième facteur est d'ordre structurel. Il provient de l'insuffisance de la recherche industrielle en France. Si notre effort public de recherche se compare avantageusement à celui des autres pays, notre recherche industrielle reste en revanche très en deçà de celle réalisée par nos principaux partenaires. Ainsi, la part de l'effort de recherche financée par les entreprises en 1986 s'élevait à 0,98 % du P.I.B. en France contre 1,27 % aux Etats-Unis et 1,67 % en République Fédérale d'Allemagne.

Toute politique ambitieuse pour la recherche se doit donc de stimuler en priorité la recherche industrielle.

B. LES ORIENTATIONS DU PLAN : UNE STRATEGIE PEU ECLAIRANTE.

L'objectif assigné à la recherche par le Xème plan reste ambitieux. Sa réalisation suppose, si l'on retient une hypothèse de croissance annuelle du produit intérieur brut de 2 %, une progression de la dépense intérieure de recherche et développement comprise entre 6 % et 7 % en volume.

On serait dès lors légitimement en droit d'attendre de la loi de plan qu'elle définisse une stratégie offensive susceptible de parvenir à ce résultat. L'intergroupe chargé de formuler un avis sur

les orientations du plan rejoignait sur ce point l'avis du Conseil Supérieur de la Recherche et de la Technologie pour souhaiter l'élaboration d'une nouvelle loi de programmation pluriannuelle garantissant la mise en oeuvre d'une politique dynamique.

Le Xème Plan ne répond guère à cette exigence. La "stratégie de recherche" définie par ce document est aussi floue qu'indicative. Elle prend appui sur six "orientations" qui ne sont ni ordonnées, ni coordonnées, mais simplement énumérées sans ordre logique apparent.

L'intitulé de ces orientations est sans surprise : *"Le caractère prioritaire de la recherche technologique doit être retenu"; "Une recherche fondamentale de qualité est indispensable pour accroître les connaissances et former les jeunes"; "La recherche industrielle"; "Une attention particulière devra être portée à la formation et à l'emploi des chercheurs et des techniciens"; "L'évaluation"; "Enfin, la politique de recherche doit prendre en compte simultanément la dimension internationale et la dimension régionale"*.

On s'en accommoderait volontiers si le contenu de chacune révélait plus d'originalité et s'il correspondait, en somme, à l'énoncé d'une politique dynamique.

On en reste hélas à une désarmante accumulation de lieux communs et de vagues déclarations d'intentions.

Votre rapporteur en donnera pour exemple un extrait du passage consacré à la recherche technologique :

"les technologies "diffusantes" essentielles à de nombreux secteurs industriels doivent faire l'objet d'un effort particulier. Pour cela on rapprochera par des mesures incitatives les laboratoires d'entreprises, les laboratoires publics, les centres techniques, les grandes écoles et les universités selon des formes adaptées".

Voilà qui nous éclaire sur l'avenir ...

Les développements consacrés à "la dimension internationale de la politique de recherche" sont eux aussi révélateurs de l'imagination créatrice dont font preuve nos planificateurs : *"Avec les pays développés, il s'agit à la fois de coopérer, de se doter des moyens comparables et de soutenir les acquisitions de technologies. Avec les pays en voie de développement, c'est le partenariat et le co-développement qui sont prioritaires. Enfin, avec les nouveaux pays industriels, la coopération doit être cohérente avec nos objectifs industriels et commerciaux."*

M. de la Palisse n'aurait sans doute pas trouvé mieux...

En fin de compte, seuls deux engagements précis peuvent être retenus de l'examen des orientations du Xème Plan.

Le premier concerne la formation à et par la recherche : l'objectif formulé est celui d'un doublement des thèses à moyen terme. Il est vrai que sa réalisation ne repose pas uniquement sur les structures de recherche mais qu'elle suppose un effort simultané de l'appareil de formation...

Le deuxième tient dans la détermination d'un taux annuel de recrutement de chercheurs, fixé à 4% des effectifs en activité. Cette intention est louable. Il faut néanmoins porter une attention particulière aux modalités de cette politique d'emploi volontariste . votre commission l'indiquait encore dans son dernier rapport budgétaire (1), *"le critère déterminant pour apprécier l'opportunité (des créations de postes) doit être celui de la flexibilité de l'emploi de chercheur"*. Toute création d'emploi qui contribuerait à renforcer la rigidité des structures de recherche ou à accroître leur déséquilibre ne pourra être favorablement accueillie. Il ne suffit pas de recruter, encore faut-il bien recruter ...

(1) N° 89 Tome VIII, 1988-1989

On s'étonnera enfin de relever d'importantes lacunes dans la "stratégie de recherche" préconisée par le Xème Plan. Des aspects entiers de la politique de recherche, dont l'importance est pourtant considérable dans la perspective d'une progression substantielle de l'effort national de recherche, ont été passés sous silence. Il en va ainsi par exemple de la promotion de la culture scientifique et technique qui fait largement défaut aux acteurs économiques en France ou encore de la définition d'une stratégie résolument incitatrice au dépôt de brevets. Encore, la liste de ces omissions n'est-elle pas exhaustive ...

Pourquoi les planificateurs ne sont-ils pas parvenus à élaborer une stratégie de recherche cohérente pour la période couverte par le Xème Plan ? S'il s'agit d'une nouvelle conception de la planification, on doit admettre que c'est une conception qui rend toute planification inutile.

Est-ce parce que le temps a manqué, comme l'avance l'exposé des motifs du Plan ? L'avis élaboré par l'intergroupe compétent en matière de recherche et de technologie témoigne néanmoins d'une réflexion bien plus structurée que celle qui est consignée dans la loi de plan. Est-ce enfin parce qu'une analyse des facteurs qui concourent à contenir la croissance de la recherche en France a fait défaut que l'on a renoncé à proposer une politique cohérente de développement ? Le bilan des faiblesses de la recherche française a pourtant maintes fois été dressé et l'on saura gré à votre commission d'y avoir largement contribué par l'intermédiaire de son rapporteur pour avis du budget de la recherche, notre éminent collègue M. Pierre Laffitte.

*

*

*

Votre commission avait déjà dénoncé, à l'occasion de l'examen des plans précédents, le lent déclin de la "planification à la française", que résumait ainsi, en 1983, lors de la discussion de la "première loi de Plan" son rapporteur M. Yves Le Cozannet :

"au lieu de déterminer, les planificateurs ont envisagé, ont supposé, ont décrit le possible (, ...). Au fil des ans et des Plans successifs, la part du programme sérieux n'a cessé de baisser. La littérature et le flou artistique sont restés".

Nous n'en sommes même plus là. Le Plan ne raconte plus, il endort. Sa vertu n'est plus thérapeutique mais anesthésique. Loin de proposer des choix, de chercher à mobiliser les énergies, le discours planificateur ne cherche plus qu'à gommer les aspérités, à dissimuler les contradictions. Il est devenu l'alibi bavard de l'inaction et de l'indécision.

*

*

*

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires culturelles a examiné le projet de loi approuvant le Xème Plan au cours d'une réunion tenue le 10 mai 1989.

L'exposé du rapporteur a donné lieu à un large débat. M. Pierre Laffitte a relevé que le rôle de la planification dans un Etat moderne posait un problème de fond qui n'avait pas encore été résolu. Il faudrait en effet que le Plan permette, dans certains domaines précis, de définir des actions incitatives, des stratégies tendant à prévenir certains déséquilibres. Le projet de Xème Plan ne répond pas à cette définition : c'est pour cela qu'il est décevant, qu'il "manque de souffle". M. Pierre Laffitte a notamment regretté que le Plan reprenne le "slogan" des 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat alors que le vrai problème est de faire en sorte que tous les jeunes sortent avec une qualification professionnelle du système de formation. En ce qui concerne la recherche, il a constaté, comme le rapporteur, que le Plan ne proposait pas de stratégie convaincante. Il serait, en particulier, indispensable de développer des mesures d'aide en direction des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles l'effort consenti en France est très inférieur à celui par exemple de la R.F.A.

M. Marc Lauriol, soulignant la résistance que les structures de l'Education nationale opposent à tout changement, s'est interrogé sur la portée réelle de la future loi d'orientation, que le projet de Plan n'annonce que de manière très floue. Il a par ailleurs noté que l'important n'était pas de conduire 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat, mais de savoir à quoi correspondrait ce baccalauréat : il faut raisonner en termes de qualité plus que de quantité. Abondant dans ce sens, M. Philippe de Bourgoing s'est demandé à quels emplois seraient formés les futurs bacheliers. M. Albert Vecten a également insisté sur l'importance d'une formation professionnelle de qualité, et a par ailleurs estimé qu'il fallait en priorité améliorer l'enseignement du premier degré, dont trop d'enfants sortent avec des acquis insuffisants pour aborder l'enseignement secondaire. M. Jacques Bérard a exprimé pour sa part l'opinion que le projet de Plan, faute de comporter aucun objectif précis, aucune programmation de l'action de l'Etat, apparaissait, en quelque sorte, comme un "non-Plan".

Le Président Maurice Schumann a approuvé les propos de M. Pierre Laffitte sur la nécessité de soutenir l'effort de recherche des P.M.E., et il a rappelé que c'était dans ce but qu'avaient été créées l'A.N.V.A.R. (Agence nationale pour la valorisation de la recherche), et la procédure du crédit de recherche-développement.

A propos de la qualité de l'enseignement, il a dit la très vive inquiétude que lui inspirait l'information selon laquelle il serait envisagé de réduire le nombre des épreuves du concours d'agrégation externe : une telle mesure aurait en effet des conséquences très graves sur le niveau et le prestige du concours, sur la formation et la culture des enseignants, et aussi sur le maintien de certains enseignements universitaires. MM. Marc Lauriol, Jacques Bérard et Paul Séramy ont exprimé les mêmes craintes.

Répondant aux intervenants, M. Paul Séramy, rapporteur, a souligné que les critiques que suscitait le projet de Plan traduisaient, en fait, la déception que l'on éprouve devant un texte qui, effectivement, "manque de souffle" et abonde en formules creuses alors qu'on en attendrait l'énoncé d'ambitions et d'objectifs précis. En matière d'éducation notamment, il ne fait pas de doute que beaucoup d'élèves et de parents ne jugeront pas favorablement des orientations mal définies et qui pourraient se traduire par une dévalorisation des diplômes, un affaiblissement du système éducatif, sans pour autant résoudre les problèmes de la qualification et de l'insertion professionnelle des jeunes.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les propositions de son rapporteur, a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption du projet de loi approuvant le Xème Plan.

*

*

*