

N° 60

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1989 - 1990

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1989.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1990 CONSIDÉRÉ COMME ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE AUX TERMES DE L'ARTICLE 49, ALINÉA 3, DE LA CONSTITUTION,

TOME VI

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par M. Jean-Pierre CAMOIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Jacques Carat, Pierre Laffitte, Michel Miroudot, Paul Séramy, vice-présidents ; M. Jacques Bérard, Mme Danielle Bidard-Reydet, MM. Jacques Habert, Pierre Vallon, secrétaires ; MM. Hubert d'Andigné, François Autain, Honoré Bailet, Jean-Paul Bataille, Gilbert Belin, Jean-Pierre Blanc, Roger Boileau, Joël Bourdin, Mme Paulette Brisepierre, MM. Jean-Pierre Camoin, Pierre Carous, Robert Castaing, Jean Delaneau, Gérard Delfau, André Diligent, Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Egu, Alain Gérard, Adrien Gouteyron, Robert Guillaume, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Hubert Martin, Jacques Mossion, Georges Mouly, Sosefo Makapé Papilio, Charles Pasqua, Jean Pépin, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Raymond Soucaret, Dick Ukeiwé, André Vallet, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal, Serge Vinçon.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (9^e législ.) : 895 et annexes, 920 (annexe n° 13), 921 (tome V)
et T.A 181.

Sénat : 58 et 59 (annexe n°12) (1989-1990).

Lois de finances. - Enseignement supérieur.

SOMMAIRE

	Pages
<u>INTRODUCTION</u>	5
I. UN "BON" BUDGET... DE STATU QUO	9
A. L'EVOLUTION DU BUDGET : UNE PROGRESSION IMPORTANTE.	9
1. L'évolution des dotations	9
2. Les moyens en personnel	10
3. Deux regrettables oublis	11
<i>a) La recherche universitaire</i>	12
<i>b) L'enseignement supérieur privé</i>	13
B. ... JUSTE SUFFISANTE POUR FAIRE FACE AUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR :	14
1. L'augmentation des effectifs	14
<i>a) La démographie</i>	14
<i>b) La politique éducative</i>	14
2. Une politique d'urgence est nécessaire dans certaines domaines	18
<i>a) Les locaux</i>	18
<i>b) Les bibliothèques universitaires</i>	19
3. L'indispensable amélioration de la qualité de l'enseignement supérieur	19
<i>a) Un double enjeu : national et international</i>	19
<i>b) Une exigence de qualité qui nécessite des moyens</i>	21

II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE	23
A. DES PROGRES...	23
1. L'action sociale	23
2. Le recrutement et la carrière des enseignants	25
<i>a) Les besoins en recrutement</i>	25
<i>b) La refonte du dispositif d'encouragement des candidatures</i>	26
<i>c) La revalorisation de la fonction enseignante</i>	30
3. La politique contractuelle et l'autonomie des universités ...	35
B. ... QUI LAISSENT SUBSISTER DES PROBLEMES DE FOND	36
1. Une grave déficience : l'échec étudiant	36
2. La participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur	40
3. L'évolution du rôle des universités dans la formation des maîtres	45
<u>EXAMEN EN COMMISSION</u>	49
<u>CONCLUSION</u>	50

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

"La France se lance résolument dans un avenir nouveau en projetant une augmentation massive du nombre des étudiants ; c'est une volonté nationale et un espoir des jeunes. Mais alors on ne peut qu'être frappé de l'inertie générale de la prévision et de l'absence totale de programmation en ce qui concerne les énormes moyens à mettre en jeu pour y parvenir ; on n'a pas encore pris conscience de la nécessité de mobiliser tous les moyens disponibles ; les problèmes posés et les solutions envisagées restent trop marqués par le court terme. Il y a nécessité pour le pays d'équilibrer l'afflux du nombre d'étudiants dans les universités par un effort financier correspondant. Sinon, les universités seront submergées, la démocratisation du recrutement ne sera qu'un leurre et l'objectif des deux millions d'étudiants pour l'an 2000 ira à l'échec."

Ce jugement porté par le Comité national d'évaluation, énonce bien le grief fondamental que l'on peut faire à l'action gouvernementale dans le domaine de l'enseignement supérieur.

En effet, le ministre de l'Education nationale gère, et dispose pour cela de moyens croissants, mais il ne semble pas avoir de politique pour l'enseignement supérieur.

Les crédits augmentent de façon satisfaisante, nous le savons, des emplois sont créés, nous ne le nions pas, le budget est en somme correct, nous l'admettons.

Il n'est pourtant pas somptuaire, car les besoins de l'enseignement supérieur de notre pays sont considérables : les effectifs étudiants connaissent une augmentation qui ne fera que s'amplifier dans les prochaines années. En outre, il est désormais admis par tous que dans certains domaines une politique d'urgence est nécessaire, en particulier en matière de construction de locaux et de bibliothèques universitaires. Enfin, trois ans avant le grand marché européen, l'enseignement supérieur de notre pays ne doit pas rater son entrée dans une Europe qui sera aussi culturelle ou qui ne sera pas et, pour cela, il doit améliorer sa qualité.

Surtout, élaborer un budget ne signifie pas nécessairement concevoir une politique. Une accumulation de chiffres n'a jamais, en elle-même, constitué une politique.

Or, c'est cette dernière qui fait défaut à notre Université . Celle-ci est aujourd'hui à la croisée des chemins. Trois années avant le grand marché européen, son développement dépend de plus en plus des collectivités territoriales sans que la participation de celles-ci fasse l'objet de règles claires et précises.

Trois ans avant une étape essentielle de la construction communautaire, les universités ne sont plus à même d'accomplir correctement leur mission fondamentale qui est de former les jeunes de notre pays. En témoigne la situation tragique des premiers cycles où les taux d'échec atteignent, selon les disciplines, jusqu'à 50%.

Quant à la recherche universitaire dont le rôle essentiel figure pourtant dans tous les discours, elle est tout simplement négligée.

Comment, d'autre part, va évoluer la responsabilité des Universités en matière de formation des maîtres ? Elles auront la responsabilité de la formation des enseignants du premier et du second degré au travers des fameux instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM). Or les conditions d'exercice de cette responsabilité ne sont toujours pas clairement définies. Quelle sera la nature précise des rapports entre enseignement supérieur et IUFM ? De quels moyens ces derniers disposeront-il ? On ne le sait pas.

A ces problèmes fondamentaux, le projet de budget n'apporte aucun début de solution.

Que l'on comprenne bien le sens de notre propos : il ne s'agit pas de nous livrer à une critique systématique de l'action du ministre de l'Education nationale - d'ailleurs nous n'hésiterons pas à souligner les quelques progrès que celle-ci laisse entrevoir. Le ministre d'Etat subit des contraintes dont nous avons conscience, et il invoquera à sa décharge un "héritage" que nous assumons, d'autant plus que la voie du redressement avait été tracée avec courage par M. Jacques Valade.

Mais les défis auxquels doit faire face notre enseignement supérieur sont si importants pour la France que, loin des condamnations stériles ou des imprécations inutiles, nous avons le devoir d'être sans complaisance, de refuser certaines situations et d'avancer des propositions, dussions-nous vérifier comme le Général de Gaulle en son temps que "la confrontation des idées, dès lors qu'elle

met en cause les errements accoutumés et les hommes en place, revêt le tour intransigeant des querelles théologiques."

15)

I. UN "BON" BUDGETDE STATU QUO

Le projet de budget de l'enseignement supérieur est caractérisé par une progression importante des crédits et des moyens en personnel. Cependant, il est à craindre qu'il ne permette pas d'améliorer la situation de l'enseignement supérieur. Les besoins de ce dernier sont, en effet, considérables et vont croissant, notamment en raison de l'augmentation des effectifs étudiants.

A. L'EVOLUTION DU BUDGET : UNE PROGRESSION IMPORTANTE...

1. L'évolution des dotations

En 1990 les dépenses consacrées à l'enseignement supérieur s'élèveront en dépenses ordinaires et crédits de paiement, à 27,4 milliards de francs, soit une augmentation de 9,5%.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dotations de l'enseignement supérieur.

	1989 (MF)	1990 (MF)	Variation (MF)	Variation (%)
Dépenses ordinaires (DO)	22.394	24.716	+ 2.322	+ 10.4
Dépenses en capital : (crédits de paiement CP) ...	2.689	2.749	+ 60	+ 2,2
TOTAL DO + CP	25.083	27.465	+ 2.382	+ 9.5
Autorisations de programme (AP)	2.508	3.056	+ 548	+ 21,9

Pour 1990 la répartition des dotations laisse apparaître :

o une augmentation des dépenses de rémunération des personnels qui passent de 14,5 milliards de francs en 1989 à

15,7 milliards de francs cette année. Cette croissance est pour une large part, le fruit du plan de revalorisation de la fonction enseignante⁽¹⁾.

o un fort accroissement des subventions de fonctionnement: de 3,1 milliards de francs à 3,5 milliards de francs, soit une augmentation de 12,6%

o une importante progression des dépenses d'intervention qui s'élèvent, en 1990, à 4,4 milliards de francs contre 3,7 milliards de francs en 1989, soit une hausse de 20,4%. Cette augmentation provient d'une forte majoration des crédits affectés aux bourses et secours d'études (+ 370 millions de francs) et de la mise en place d'un dispositif de prérecrutement d'enseignants-chercheurs (+ 133 millions de francs) avec la création des monitorats d'enseignement supérieur. Sont aussi inscrits à la section enseignement supérieur du budget de l'Education nationale 370 millions de francs pour la création d'allocations d'enseignement, destinées à permettre le prérecrutement d'enseignants du premier et du second degré. Cette mesure qui peut s'analyser comme une aide sociale pour les étudiants qui en bénéficieront ne constitue cependant pas, il convient de le noter, une augmentation des moyens consacrés à l'enseignement supérieur proprement dit.

o une très faible augmentation des dépenses en capital (crédits de paiement) : 2,75 milliards de francs en 1990 contre 2,69 milliards de francs en 1989, soit + 2,2% en 1990 contre 15,3% en 1989. Il s'agit donc, en francs constants, d'une diminution. Cependant, cette évolution traduit en fait des situations contrastées. Car si les crédits consacrés à l'enseignement augmentent de 19% et atteignent 1,17 milliards de francs en 1990 contre 990 millions de francs en 1989, en revanche les crédits de paiement consacrés à la recherche universitaire diminuent fortement en passant de 1,7 milliards de francs en 1989 à 1,56 milliards de francs en 1990 (-7,5%).

2. Les moyens en personnels

Le projet de budget prévoit au total 1.392 créations nettes d'emplois, ce qui représente un progrès par rapport à l'an dernier (1.020 créations d'emplois).

(1) cf infra II, A, 2, a

a) Les personnels enseignants

1.099 emplois d'enseignants sont créés pour la rentrée 1990. Ils sont répartis en :

- 199 emplois de professeurs d'université,
- 700 emplois de maîtres de conférences,
- 200 emplois d'enseignants du second degré : 166 agrégés et 25 certifiés.

b) Les personnels non enseignants

237 emplois de non enseignants sont créés au titre de l'enseignement supérieur. Ces emplois sont répartis en :

- 158 emplois d'ATOS : 115 ingénieurs et techniciens et 43 personnels administratifs,
- 79 emplois de bibliothécaires.

En outre, 17 emplois sont créés au titre de la recherche.

L'an dernier, les suppressions d'emplois de non enseignants avaient cessé. Cette année des créations de postes sont prévues. Votre rapporteur s'en félicite tout en considérant, comme M. Giovannelli, rapporteur pour avis de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale, qu'elles paraissent insuffisantes.

Pour avoir une vue complète des moyens en personnel de l'enseignement supérieur, il conviendrait en outre de tenir compte des différents "prérecrutés" : moniteurs, attachés temporaires, allocataires dont le nombre était de 3.760 à la rentrée 1989 et devrait passer à 4.510 à la rentrée 1990 (2)

3. Deux regrettables oublis :

L'an passé, notre regretté collègue Pierre Brantus avait souligné à quel point la recherche universitaire et l'enseignement supérieur privé faisaient figure de secteurs délaissés. Votre rapporteur ne peut malheureusement qu'insister à nouveau sur une situation qui s'aggrave.

(2) cf. *infra* II, 2.

a) *La recherche universitaire* : Dans le budget pour 1989 les crédits consacrés à la recherche universitaire augmentaient peu (+ 6,4%), cette année, ils diminuent de 6,1% en valeur ainsi que l'indique le tableau suivant :

CREDITS DESTINES A LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE

	1989 (MF)	1990 (MF)	Evolution (%)
Dépenses ordinaires (D.O.)	219	229	+ 4,5
Dépenses en capital			
- Autorisations de programme (A.P.)	1.503	1.577	+ 4,9
- Crédits de paiement (C.P.)	1.697	1.569	- 7,5
TOTAL D.O. + C.P.	1.917	1.799	- 6,1

En ce qui concerne les dépenses en capital, on doit noter le retour à la pratique -interrompue en 1987- qui consiste à accorder des autorisations de programme (elles augmentent de 4,9%) sans les assortir de crédits de paiement permettant de les solder effectivement.

La réorganisation administrative de l'enseignement supérieur caractérisée notamment par la création d'une direction de la recherche et des études doctorales⁽³⁾ ne suffira sans doute pas, dans un tel contexte financier, à "redonner à la recherche universitaire un essor, une dynamique et des moyens nouveaux."⁽⁴⁾ Cela est regrettable au moment même où plusieurs rapports démontrent que la France souffre d'une insuffisance de recherche. Votre rapporteur n'en citera que deux très récents ; l'un, présenté par M. Jean Teillac au Conseil Economique et Social en avril 1989, établit le constat d'une recherche fondamentale, technologique et industrielle française globalement trop faible ; l'autre élaboré par le groupe de travail sur "l'évolution des formations d'ingénieurs et de techniciens supérieurs", présidé par M. Bernard Decomps, constate que l'expérience personnelle de la recherche par les ingénieurs français est encore inférieure à celles de leurs homologues allemands ou américains.

(3) *les études doctorales dépendaient, jusqu'au décret et à l'arrêté du 26 avril 1989 portant organisation de l'administration centrale du ministère de l'Education nationale, de la direction des enseignements supérieurs*

(4) *Lionel Jospin, Le Monde 30 juin 1988*

b) L'enseignement supérieur privé :

Déjà l'an dernier les crédits destinés aux établissements d'enseignement supérieur privés n'avait augmenté que de 6,4% alors qu'ils avaient connu une croissance de 46% entre 1987 et 1988.

Le projet de budget pour 1990 ne prévoit lui que deux millions de francs de mesures nouvelles pour l'aide à l'enseignement supérieur privé, ce qui représente un accroissement de 1,7% en valeur, donc une régression en volume de cette aide.

Il convient de rappeler que les établissements privés accueillent en 1988-1989 près de 64.000 élèves (hors sections de techniciens supérieurs et classes préparatoires aux grandes écoles) et que la qualité des enseignements qu'ils dispensent est souvent excellente.

ENSEIGNEMENT SUPERIEUR PRIVE
Evolution des subventions entre 1988 et 1989

Etablissements	1988	1989	% 1989-1988
Instituts catholiques :			
Angers	10.713.700	11.210.000	4,6
Lille	14.074.500	14.658.000	4,1
Lyon	12.285.300	12.810.000	4,2
Paris	28.693.500	29.715.688	3,5
Toulouse	6.163.500	6.455.000	4,7
Total instituts catholiques :	71.930.500	74.848.688	4
Institut protestant de théologie	725.695	766.000	5,5
Ecole biblique de Jérusalem	100.000	-	-
Ecoles technologiques ou commerciales :			
FESIC	28.029.620	31.595.000	12,7
GEFIRN	1.152.000	1.225.000	6,3
Autres écoles techniques privées	7.815.706	8.313.521	6,3
Total général	109.749.521	116.750.209	6,4

B. ... JUSTE SUFFISANTE POUR FAIRE FACE AUX BESOINS DE L'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR

Le budget qui nous est présenté, et qui est correct en termes de progression des crédits, ne peut être apprécié qu'au regard des besoins de l'enseignement supérieur. Et, de fait, trois éléments au moins conduisent à relativiser sa croissance : l'augmentation des effectifs d'étudiants qui se confirme et s'accélère, la nécessité d'une politique de rattrapage dans certains domaines, et enfin l'indispensable amélioration de la qualité des formations supérieures.

1. **l'augmentation des effectifs** : celle-ci, dont votre rapporteur avait signalé la reprise l'année dernière, s'explique par deux raisons :

a) *la démographie, tout d'abord* : les jeunes qui, atteignant 18, 19, 20 ou 21 ans, accèdent actuellement à l'enseignement supérieur sont nés en 1971, 1970, 1969, 1968. Or, ces années ont été fastes (si on les compare à la situation actuelle) en ce qui concerne le nombre des naissances : toujours plus de 830.000 par an, 881.000 en 1971.

b) *la politique éducative, ensuite* : de plus en plus d'élèves atteignent le niveau du baccalauréat. Ainsi, en 1989, on a dénombré 472.562 candidats au "premier grade universitaire" contre 432.504 en 1988. Par ailleurs, de plus en plus de ces candidats au baccalauréat réussissent à l'obtenir : en 1989, ce fut le cas pour 72,9% d'entre eux (contre 71,9% en 1988).

Les tableaux suivants attestent que cette évolution concerne la totalité ou presque des séries du baccalauréat .

RESULTATS AU BACCALAUREAT 1988 ET 1989

	Présentés 1989	Admis 1989	% Admis 1989	% Admis 1988
Baccalauréat général	298.207	225.331	75,5	74,3
Baccalauréat technologique	155.699	105.612	67,8	67,1
Baccalauréat professionnel	18.656	13.618	73,0	70,5
TOTAL GENERAL	472.562	344.561	72,9	71,9

BACCALAUREAT GENERAL

SERIES	A1	A2	A3	TOTAL A	B	C	D	D'	E
% Admis 1988	72	77,7	69	74,9	68,2	83,7	74,1	67,6	73,3
% Admis 1989	73	76,7	68,9	75,0	70,2	84,8	75,3	68,5	74,7

BACCALAUREAT TECHNOLOGIQUE

SERIES	(1)								
	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7-7'	F9	F10a F10b
% Admis 1988	61,3	78,1	67,8	60,9	77	75,7	65,6	67,2	73,5
% Admis 1989	65,2	75,5	68,7	68,9	73,5	78,2	71,5	68,8	73,8

BACCALAUREAT TECHNOLOGIQUE

SERIES	(2)	(3)		(4)	(5)		(6)	
	F8	G1	G2	G3	H	F11	F11''	F12
% Admis 1988	74,3	67	66,5	62,9	69,6	95,2	98,5	82,4
% Admis 1989	74,5	69,8	65,6	64,0	66,6	95,1	87,9	75,0

N.B. Les chiffres gras indiquent une augmentation

- (1) secteur industriel
- (2) sciences médico-sociales
- (3) secteur économique
- (4) informatique
- (5) musique-danse
- (6) arts plastiques

Il faut en outre considérer que le Gouvernement s'est donné pour ambition d'amener 80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. Sans revenir sur le débat concernant la valeur de cet objectif, rappelons simplement ce qu'écrivait justement Paul Séramy dans son rapport sur le projet de loi d'orientation sur l'éducation (5), *"la réalisation de l'objectif des 80% déboucherait immédiatement sur le problème (...) de l'adaptation des capacités d'accueil des formations supérieures à l'afflux d'étudiants nouveaux correspondant à l'augmentation du nombre de bacheliers."*

Et de fait, compte tenu de l'objectif "80% d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat", le ministère de l'Education nationale estime que le nombre de bacheliers nouveaux devrait passer de 319.000 par an en 1988 à 458.000 par an en 1993, ce qui représente un accroissement total de 139.000 et une hausse moyenne annuelle de 7,5%.

En ce qui concerne les effectifs des universités, ils devraient croître dès 1989-1990 de plus de 5% (+ 42.000 étudiants pour les disciplines générales hors I.U.T.). Mais pour la rentrée 1990,

(5) n° 403 (1988-1989), p. 20.

la croissance prévue est de + 7%. Elle ne se ralentira guère par la suite, puisque l'augmentation annuelle des effectifs totaux des premiers cycles universitaires (hors disciplines de santé) devrait être de 6,8% pour la période 1988-1993.

LA CROISSANCE DES EFFECTIFS DES UNIVERSITES

(hors disciplines de santé)

Prévisions

FRANCE SANS TOM	1988-1989		1989-1990		1990-1991	
	Effectifs 88/87 (milliers)	(%)	Effectifs 89/88 (milliers)	(%)	Effectifs 90/89 (milliers)	(%)
Université disciplines générales	814,6	+ 6,4	856,1	+ 5,1	916,1	+ 7,0

PREVISIONS DE CROISSANCE DES EFFECTIFS

DU PREMIER CYCLE UNIVERSITAIRE

(hors disciplines de santé)

FRANCE SANS TOM	1988-1989 (en milliers)	1993-1994 (en milliers)	Accroissement (en milliers)	Croissance annuelle (%)
Université Disciplines générales	431	598	167	+ 6,8

La conclusion s'impose d'elle-même : les universités vont devoir, dès à présent, faire face à une forte augmentation de leurs effectifs : ceci implique une extension de leurs capacités d'accueil, laquelle suppose la construction de nouveaux locaux, l'acquisition de nouveaux matériels, le recrutement de nouveaux enseignants ...

L'an dernier, les crédits destinés à l'entretien et à la construction des locaux universitaires avaient considérablement augmenté. Le déroulement de la rentrée 1989 avec ses salles de cours et ses amphithéâtres bondés semble indiquer que l'effort consenti n'a pas été suffisant.

On peut craindre qu'avec une progression des moyens inférieurs à celle de 1989, le projet de budget ne suffise pas à faire face à un accroissement des effectifs qui sera encore plus important en 1990.

En outre, il convient de noter que l'augmentation du nombre d'étudiants se poursuivra sur plusieurs années et donc imposera un effort budgétaire à long terme.

2. dans certains domaines, une politique d'urgence est nécessaire. Nous n'en citerons ici que deux dont l'intérêt est, notamment, qu'ils sont pour une large part à l'origine de la mauvaise image de marque des universités françaises.

a) *les locaux* : ici le problème est à la fois quantitatif et qualitatif. On manque de locaux et ceux dont on dispose sont trop souvent délabrés. Le Comité national d'évaluation pouvait ainsi, dans son rapport "Propositions pour l'Université", faire ce constat :

"Que les locaux universitaires soient de création récente ou inscrits dans un cadre vénérable, leur inadaptation est le plus souvent manifeste et extrêmement préoccupante en raison de la croissance prévue des effectifs étudiants. De Lille à Montpellier, en passant par Paris, Angers, Le Mans, Rennes, Limoges ou Saint-Etienne, les universités sont globalement menacées d'asphyxie si un plan d'urgence de construction, de rénovation et d'équipement ne devient pas la priorité absolue des responsables et des décideurs politiques.

C'est tout le travail des étudiants qui pâtit de cette misère matérielle : salles de cours sinistres, salles de travail inexistantes, équipements disponibles au compte-goutte, sont la règle plus que l'exception."

Examinant les besoins de financement des universités, la Commission Education, Formation, Recherche du Xème Plan, présidée par M. René Rémond, a pu estimer, dans son rapport "Une formation pour tous" le montant des dépenses nécessaires pour une

"remise à niveau" à 13 milliards de francs supplémentaires sur 10 ans (construction, remise en état et maintenance des locaux universitaires hors bibliothèques et oeuvres).

Les crédits de paiement consacrés à l'équipement des universités (hors recherche) ont beau augmenter de 189 millions de francs cette année, on voit que l'on est loin du compte.

b) *Les bibliothèques universitaires* : ici encore votre rapporteur ne peut que reprendre les termes d'un expert avisé, M. André Miquel, qui, dans son rapport au ministre d'Etat, ministre de l'Education nationale, de la Jeunesse et des Sports, portait ce sévère jugement : *"locaux exigus ou périmés, peu ou pas assez ouverts, manque de postes, démobilisation trop fréquente des personnels, lassitude générale, désaffection des étudiants causée, au moins en partie, par le manque de moyens offerts, renonciation à lire ou découragement devant les difficultés de la documentation (que l'on comparera, à notre désavantage, avec telle ou telle bibliothèque étrangère fonctionnant comme un intense et permanent appel à la curiosité), inexistence ou insuffisance de l'apprentissage de la lecture spécialisée, tout incite à ce constat, que les bibliothèques constituent une des zones sinistrées de l'ensemble universitaire et, au-delà, du tissu national."* (6)

Le gouvernement, il faut le reconnaître a fait un effort en 1988 et 1989. Cette année le projet de budget prévoit 45 millions de francs de mesures nouvelles et la création de 79 emplois. Cela n'est pas négligeable ; mais paraît bien modeste comparé aux recommandations du rapport Miquel : création de 1.500 emplois au moins, d'ici 1995 (soit une moyenne de 214 emplois par an), construction de nouveaux locaux : 240 millions de francs par an pendant dix ans, augmentation du budget de fonctionnement qui devrait atteindre 600 millions de francs en 1993 (contre 184 millions de francs actuellement).

3. L'indispensable qualité de l'enseignement supérieur

a) *un double enjeu* : la qualité de l'enseignement est d'abord un enjeu national car elle contribue au développement culturel du pays mais aussi à son expansion économique. L'O.C.D.E. pouvait ainsi souligner :

"L'enseignement a donc forcément une incidence économique sur la productivité qui s'exerce aussi bien sur un plan général que directement. Son influence prend essentiellement deux formes. D'une part, l'enseignement peut contribuer à développer les connaissances scientifiques qui se traduiront par des progrès

(6) *Les bibliothèques universitaires, Paris, 1989*

technologiques, entraînant des gains de productivité. D'autre part, il permet d'accroître les compétences et les qualifications des travailleurs et d'améliorer ainsi leur aptitude à s'acquitter d'une tâche particulière ainsi qu'à s'adapter aux exigences d'emplois nouveaux" (7).

Mais c'est aussi un enjeu international et au premier chef, européen. En effet, notre système éducatif va devoir, tôt ou tard, affronter une concurrence nouvelle, celle des universités européennes. Il est vrai que la reconnaissance générale des diplômes et des formations, qui est la condition sine qua non de l'émergence de cette concurrence, est encore loin d'être réalisée. Cependant, elle connaît des progrès dont il conviendrait de tenir compte. Votre rapporteur se contentera de citer deux exemples d'évolution du droit communautaire en la matière :

- la directive du 21 décembre 1988 qui impose la reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur sanctionnant un cycle d'études "post secondaire" d'au moins trois ans et attestant que leurs titulaires possèdent les qualifications requises pour accéder à une profession réglementée ;

- le projet de reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles élaboré par la Commission des Communautés.

En outre, l'internationalisation croissante des relations économiques et en particulier la réalisation du grand marché européen, impose une adaptation des formations dispensées. Ainsi l'enseignement des langues européennes dans les universités françaises mériterait un effort particulier ; il en est de même des nouvelles technologies, notamment dans les domaines de l'audiovisuel et de l'informatique.

Enfin, il est clair que seul un enseignement supérieur de qualité, par les chercheurs qu'il forme, peut nourrir une recherche fondamentale de valeur. Or, à l'heure actuelle, cette valeur ne peut plus s'apprécier qu'aux dimensions de l'Europe, voire du monde (au moins occidental).

Il faut ajouter qu'au moment où, dans le cadre de la construction européenne, on s'efforce de développer les échanges d'étudiants, il conviendrait que la qualité de l'accueil offert par les universités françaises aux étudiants étrangers soit satisfaisante, sans quoi le rayonnement de notre enseignement supérieur pourrait être gravement affecté.

(7) O.C.D.E., perspectives de l'emploi, juillet 1989.

b) or cette exigence de qualité nécessite des moyens :

Les premiers cycles rénovés puis "renforcés" qui se sont caractérisés par la mise en place d'une période initiale d'accueil, d'information et d'orientation, d'actions de soutien ou de remise à niveau pour les étudiants en difficulté et enfin de formations nouvelles plus "professionnalisées" et pluridisciplinaires, ont été dotés de postes d'enseignants et de non enseignants supplémentaires, respectivement 1.049 et 76 postes de 1984 à 1989. En outre les DEUG rénovés ont bénéficié de 72,2 millions de francs de crédits d'équipement. Mais ces chiffres ne donnent qu'une vision partielle du coût de la rénovation dans la mesure où elle s'effectue, en grande partie, par redéploiement des moyens existants. En outre, si l'effort consenti pour la "rénovation" a eu des effets réels, que nul ne songe à nier, encore faut-il constater que ceux-ci n'ont été que partiels. Pour reprendre les termes du Comité national d'évaluation (CNE), dans son rapport précité, la rénovation semble *"avoir atteint son maximum d'efficacité avec un nombre de reçus ne dépassant guère ou atteignant rarement la moitié des effectifs, ce qui reste inacceptable"*.

De même, les Instituts Universitaires de technologie (I.U.T), dont la valeur est unanimement reconnue, disposent de moyens sans commune mesure avec ceux des universités. D'ailleurs les filières professionnelles de l'enseignement supérieur sont, d'une manière générale, coûteuses. Cependant, ce sont ces filières, toujours selon le CNE, qui, aujourd'hui, constituent *"un éventail de formations professionnelles de qualité"*.

La Commission Education, Formation, Recherche du Xème Plan, dans son rapport précité, a évalué les moyens nécessaires à la simple restauration de taux d'encadrement normaux dans les disciplines déficitaires ; elle estime ainsi qu'il faudrait créer 9.000 emplois nouveaux sur 10 ans ce qui représenterait, sur la même période, une dépense supplémentaire de plus de 3 milliards de francs.

II. LES ORIENTATIONS DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE

L'action gouvernementale devrait permettre quelques progrès dans certains domaines : l'aide sociale, le recrutement et la carrière des enseignants, l'autonomie des universités avec le développement de la politique contractuelle. Votre rapporteur ne peut que s'en féliciter tout en constatant que subsistent des problèmes de fond dont le règlement apparaît chaque jour plus nécessaire.

Ainsi, les universités ne parviennent plus à remplir correctement leur mission fondamentale qui est de former les jeunes de notre pays, comme en témoigne la gravité de l'échec étudiant dans les premiers cycles.

Leur développement dépend de plus en plus des collectivités territoriales sans que la participation de celles-ci fasse l'objet de règles claires et précises.

Enfin, comment va évoluer précisément la responsabilité des universités en matière de formation des maîtres ? On ne le sait pas.

A. DES PROGRES

L'action gouvernementale laisse espérer des progrès dans trois domaines : l'aide sociale, le recrutement et la carrière des enseignants, l'autonomie des universités.

1. L'action sociale

L'ensemble des crédits consacrés à l'action sociale en faveur des étudiants inscrits au projet de budget progresse de 451 millions de francs, en passant de 3,9 milliards de francs en 1989 à 4,38 milliards de francs en 1990, soit une **augmentation de 11,5%**.

a) *Les crédits d'aide directes* (bourses, prêts d'honneur, fonds de solidarité universitaires) augmentent de 370 millions de francs ce qui représente une hausse en francs courants de 13,2% (+9,5% en francs constants) :

Cette évolution est la conséquence :

- de l'extension en année pleine du relèvement des bourses, financé à compter de la rentrée 1989 : 220 millions de francs.

Pour l'année universitaire 1989-1990, les plafonds de ressources familiales ouvrant droit à bourse ont été majorés de 4% et, en octobre 1989, les taux des bourses d'enseignement supérieur ont été relevés de 6%.

- d'une majoration des crédits destinée à accompagner l'accroissement des effectifs boursiers et à permettre une nouvelle revalorisation des taux de bourse à la rentrée 1990 : 140 millions de francs ; il convient de noter que cette dotation doit aussi permettre le développement d'un système de prêts aux étudiants. Lors de son audition par votre commission, le ministre d'Etat a indiqué que ces prêts, dont le régime n'est pas encore défini, seraient consentis sur des critères de ressources et qu'ils bénéficieraient de bonifications d'intérêts.

- de la mise en place d'un système d'aides complémentaires aux bourses versées dans le cadre du programme ERASMUS et destinées à améliorer la couverture des frais de séjour et de transports des étudiants bénéficiaires de ces bourses : 10 millions de francs.

Le Gouvernement a par ailleurs confié à l'Inspection générale des finances une mission d'évaluation du système des aides directes aux étudiants, ce qui laisse penser qu'il n'a pas renoncé à entreprendre la révision de ce système déjà annoncée l'an dernier.

b) *Les crédits d'aides indirectes* (cités et restaurants universitaires, médecine préventive,...) progressent moins vite. Ils passent de 1,08 milliards de francs en 1989 à 1,16 milliards de francs en 1990, soit une augmentation de 7,5%.

34,4 millions de francs de mesures nouvelles sont inscrits au projet de budget pour accroître les subventions de fonctionnement et les crédits de maintenance des cités et restaurants universitaires dont les dotations passeraient de 733,6 millions de francs en 1989 à 761 millions de francs en 1990 (+4,7%). Cela paraît bien modeste compte tenu de l'état des oeuvres universitaires.

2. Le recrutement et la carrière des enseignants

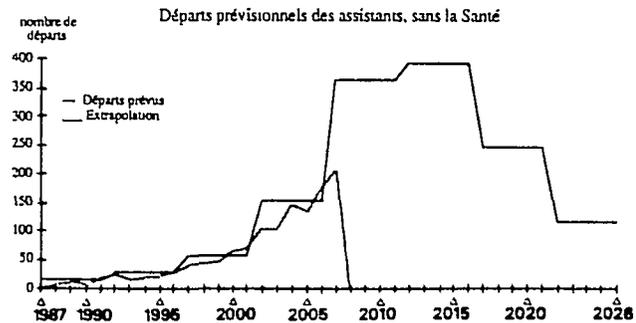
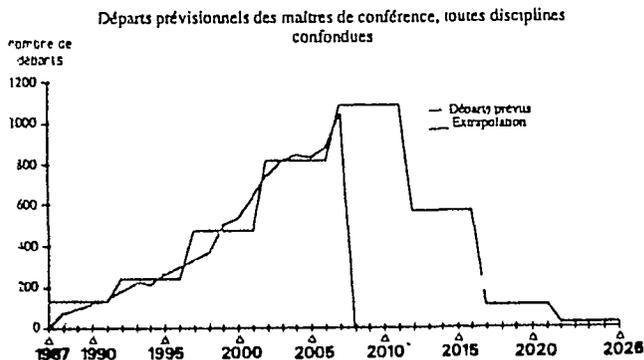
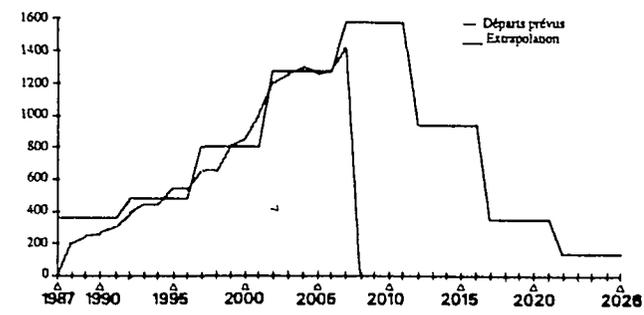
Pour faire face à des besoins de recrutement croissants, le Gouvernement a renforcé sa politique visant, par des "prérecrutements" à augmenter le nombre de candidats à l'enseignement supérieur. Il a aussi pris des mesures conséquentes pour revaloriser la fonction enseignante.

a) *Les besoins en recrutement* : déjà importants à l'heure actuelle, les besoins en recrutement vont massivement augmenter du fait du nombre de départs en retraite d'enseignants-chercheurs entre 1990 et 2012 et de l'accroissement prévu des effectifs d'étudiants.

Départs à la retraite prévus jusqu'en 2007 et extrapolation jusqu'en 2027 pour l'ensemble des enseignants du supérieur actuellement en poste, hors disciplines de la santé, et par catégorie de personnel.



Départs prévisionnels de tous les enseignants-chercheurs, sans la santé



(source : Comité national d'évaluation, propositions pour l'université)

D'ici l'an 2000, le cinquième de l'effectif des enseignants du supérieur devra être renouvelé à la suite de la simple progression des départs à la retraite qui devraient passer de 380 par an en 1990 à 1.146 par an en l'an 2000. Ce chiffre, il convient de le noter, ne tient compte ni de l'augmentation des effectifs étudiants, ni de la nécessaire amélioration des taux d'encadrement dans les universités.

b) La refonte du dispositif d'encouragement des candidatures

Les enseignants de statut universitaire sont recrutés parmi les titulaires de doctorat. Aussi, pour accroître leur nombre est-il nécessaire, d'une part d'encourager les étudiants à rédiger une thèse, d'autre part d'inciter les jeunes docteurs à s'engager dans une carrière universitaire. Outre la revalorisation de la condition enseignante, diverses mesures ont été prises pour atteindre ces deux objectifs.

o La création du monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur

Aux termes du décret n° 89-794 du 30 octobre 1989, le monitorat sera accessible :

- aux bénéficiaires d'une allocation de recherche du ministère de la recherche et de la technologie, recrutés par les chefs d'établissement;

- aux anciens élèves des écoles normales supérieures inscrits en vue de la préparation d'un doctorat. Ces derniers seront engagés en tant qu'"allocataires-moniteurs normaliens" par les recteurs d'académie, sur proposition du chef de l'établissement d'affectation qui devra avoir recueilli l'avis du responsable de la formation doctorale;

- aux candidats inscrits en vue de la préparation du doctorat, lorsque les établissements d'enseignement supérieur ne pourront recruter un nombre suffisant de moniteurs déjà allocataires de recherche. Ces candidats, proposés par les chefs d'établissement, se verront, une fois recrutés, attribuer une allocation de recherche.

Les moniteurs percevront, outre les 7.000 francs par mois de l'allocation de recherche, une "rétribution" de monitorat de 2.200 francs par mois soit au total une rémunération brute de 9.200 francs par mois. Ils prépareront leur thèse de doctorat en bénéficiant du tutorat d'un professeur. Recrutés pour trois ans au maximum, ils devront assurer 64 heures de travaux dirigés ou 96 heures de travaux pratiques et suivre deux stages d'initiation à l'enseignement supérieur d'une dizaine de jours chacun, au sein de "centres d'initiation à l'enseignement supérieur" (CIES) dont on ne connaît pas encore le statut exact. Un total de 118 millions de francs de crédits supplémentaires est inscrit au projet de loi de finances pour financer la mise en place du monitorat. Il se décompose ainsi :

	Au 1er janvier 1990	Au 1er octobre 1990	Projet de Budget 1990
Allocations de recherches nouvelles (dont allocataires moniteurs normaliens)	425 (200)	650 (200)	+ 53,7 millions de francs
Rémunérations de monitorats couplées aux allocations de recherches nouvelles	425	650	+ 62,3 millions de francs
Rémunérations de monitorats couplées aux allocations de recherches préexistantes	1125	1550	
Total des monitorats financés sur crédits nouveaux	1550	2200	
Monitorats gagés par des emplois vacants	20	250	
Total des monitorats	1570	2450	

Les effectifs de moniteurs seront répartis au plan national entre disciplines et centres interuniversitaires d'initiation à l'enseignement supérieur, puis entre les divers établissements par les responsables de ces centres selon des modalités qui ne sont pas encore connues.

A terme, il est prévu de porter le nombre total des moniteurs à 6.000 en 4 ans.

o Les attachés temporaires d'enseignement et de recherche

Le décret n° 88-654 du 7 mai 1988 modifié relatif aux attachés temporaires d'enseignement et de la recherche dispose qu'ils peuvent être recrutés pour trois ans au maximum, sauf prolongation exceptionnelle, parmi :

- les fonctionnaires appartenant à un corps de catégorie A -très majoritairement, en fait, les agrégés et les certifiés- inscrits en vue de la préparation d'un doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches;

- les enseignants ou chercheurs de nationalité étrangère, justifiant d'un doctorat ou d'un titre étranger équivalent et d'au moins deux ans de fonctions d'enseignement ou de recherche dans un établissement étranger d'enseignement supérieur ou de recherche.

Le décret n° 89-795 du 30 octobre 1989 étend le champ des recrutements d'ATER. En effet, les "moniteurs" pourront désormais, une fois leur doctorat obtenu et s'ils s'engagent à se présenter à un concours de recrutement de l'enseignement supérieur, accéder aux fonctions d'attachés temporaires d'enseignement et de recherche pour une durée d'une ou, exceptionnellement, deux années.

Le but de cette nouvelle disposition est d'offrir un relais de rémunération et d'activité aux moniteurs devenus docteurs entre l'obtention du doctorat et leur recrutement éventuel comme maître de conférences afin d'éviter qu'ils ne délaissent la voie universitaire pour s'engager dans d'autres filières professionnelles.

Le décret précité met par ailleurs en place un régime transitoire en attendant la montée en puissance du "monitorat". Il permet ainsi le recrutement en qualité d'ATER entre la rentrée 1989 et la rentrée 1993 :

- des étudiants dont la thèse de doctorat peut être soutenue dans un délai d'un an;

- des titulaires d'un doctorat ou d'une habilitation à diriger des recherches s'engageant à se présenter dans l'année de leur recrutement à un concours de l'enseignement supérieur.

Les attachés temporaires bénéficient d'un traitement correspondant à l'indice nouveau majoré 432 soit une rémunération brute de 10.000 francs par mois. Ils doivent assurer 192 heures de travaux dirigés ou 288 heures de travaux pratiques, soit l'équivalent d'un service de maître de conférences. Cependant, ils peuvent exercer leurs fonctions à temps partiel.

La rémunération des attachés -qui devraient être au nombre de 900 à la rentrée 1990 au lieu de 700 en 1989- est gagée par des emplois vacants d'enseignants-chercheurs.

o Les dispositifs promis à extinction

- les allocataires d'enseignement supérieur : créés par un décret du 11 octobre 1985 pour quelques disciplines déficitaires, ils devaient assurer un service de maître de conférences pour une rémunération brute d'environ 9.000 francs. Les derniers recrutements, parmi des étudiants de moins de 27 ans titulaires d'un D.E.A., d'un D.E.S.S. ou d'un diplôme d'ingénieur et préparant un doctorat, ont eu lieu à la rentrée 1987.

- Les anciens normaliens doctorants étaient recrutés, de la rentrée 1985 à celle de 1988, parmi des élèves sortant des Ecoles Normales Supérieures et titulaires d'un DEA. Ceux-ci, pendant deux

ans, assuraient un service de maîtres de conférences et bénéficiaient du traitement des agrégés pour les titulaires de l'agrégation, du traitement des allocataires d'enseignement supérieur dans les autres cas. A la rentrée 1989 l'effectif des anciens normaliens doctorants était de 320, il sera de 160 à la rentrée 1990, nul à la rentrée 1991. Le régime des allocataires moniteurs normaliens est destiné à remplacer ce système.

- les allocataires d'enseignement et de recherche sont, aux termes d'un décret du 7 mai 1988, des étudiants titulaires d'un DEA et préparant un doctorat. En contrepartie d'un demi-service d'enseignement -soit 96 heures de travaux dirigés ou 144 heures de travaux pratiques- ils perçoivent un traitement brut d'environ 7.000F par mois. Les allocataires seront encore recrutés jusqu'à la rentrée 1990 en nombre limité, dans certaines disciplines et dans des établissements devant faire face à des problèmes de rentrée. L'effectif de 1.000 allocataires sera ainsi maintenu en 1990 avant que de décroître rapidement.

LE DISPOSITIF D'ENCOURAGEMENT DES CANDIDATURES

Catégories	Rentrée 1989	Rentrée 1990
Moniteurs (dans le cadre du monitorat d'initiation à l'enseignement supérieur)	1.570	2.450
Attachés temporaires d'enseignement et de recherche (A.T.E.R.)	700	900
Catégories résiduelles promises à extinction :		
- allocataires d'enseignement supérieur	170	0
- anciens normaliens doctorants (A.N.D.)	320	160
- allocataires d'enseignement et de recherche (A.L.E.R.)	1.000	1.000
Cumul	3.760	4.510

On peut attendre de la mise en place de ce dispositif un recrutement plus aisé dans les corps universitaires. Cependant, il faut prendre garde à ne pas utiliser les "prérecrutés" pour combler des emplois vacants. Il importe par ailleurs que le service exigé des "moniteurs" ne soit pas augmenté et reste fixé au tiers du service d'un

maître de conférences afin de leur permettre de préparer leur thèse dans de bonnes conditions.

c) La revalorisation de la fonction enseignante

Le 16 mars 1989 le ministre de l'Education nationale et les principales organisations syndicales de l'enseignement supérieur sont parvenus à un accord concernant la revalorisation des enseignants des Universités. Diverses mesures seront ainsi prises à partir de la rentrée 1989. Déjà, un certain nombre de textes d'application du "relevé de décisions" de mars 1989 sont parus.

o Amélioration des débuts de carrière

Les **maîtres de conférences de 2ème classe** bénéficient, à compter du 1er octobre 1989, d'un **nouvel échelonnement indiciaire**. 38 points d'indice (nouveaux majorés) supplémentaires pour le 1er échelon, 24 points pour le 2ème échelon, 10 points pour le 3ème échelon. 56,8 millions de francs de crédits nouveaux sont inscrits au projet de budget pour financer cette mesure. Elle est complétée par trois séries de dispositions -sans coût budgétaire- : la prise en compte partielle ou totale des années de moniteur, attaché temporaire ou allocataire lors des nominations dans le corps des maîtres de conférences ; le reclassement à l'indice égal ou immédiatement supérieur, et le cas échéant, à la première classe du corps des maîtres de conférences pour les agrégés ; la réduction de la durée du stage précédant la titularisation de deux ans à un an, pour les anciens moniteurs ou allocataires et pour les enseignants du premier et du second degré. Le stage est par ailleurs supprimé pour les anciens assistants et maîtres-assistants nommés maîtres de conférences.

o Accélération des carrières

- pour les **maîtres de conférences**, le passage du 1er au 2ème échelon de la seconde classe se fera en 2 ans au lieu de 2 ans 10 mois, celui du 2ème au 3ème échelon de la 1ère classe en 2 ans 10 mois au lieu de 3 ans 7 mois, celui du 3ème au 4ème échelon en 3 ans 6 mois au lieu de 3 ans 8 mois (décret n° 89-708 du 28 septembre 1989);

- pour les **professeurs**, la durée de chacun des quatre premiers échelons de la 2ème classe est abaissée à un an ce qui provoque, au total, une accélération de carrière de 2 ans et demi (décret du 28 septembre 1989);

o Création d'une "hors classe" pour les maîtres de conférences

Elle sera dotée de l'échelonnement indiciaire des professeurs de 2ème classe (soit 652-hors échelle A) et ouverte aux maîtres de conférences parvenus au moins au 4ème échelon de la 1ère classe et totalisant au moins cinq ans d'ancienneté dans le corps. Elle comprendra, à terme, 8% de l'effectif du corps des maîtres de conférences. Sont ainsi prévues 1840 transformations d'emplois de maîtres de conférences de 1ère classe en hors classe dont 460 au 1er janvier 1990 et 460 au 1er octobre 1990, soit une incidence budgétaire de 11,26 millions de francs pour l'année 1990.

o Amélioration des perspectives de carrière

Il est procédé, par des transformations d'emplois au repyramidage des corps d'enseignants-chercheurs. Ainsi le projet de budget prévoit :

- la transformation de 375 emplois de maîtres de conférences de 2ème classe en 1ère classe au 1er janvier 1990 et de 375 autres au 1er octobre 1990 (coût : + 28,7 millions de francs);

- la transformation de 700 emplois de professeurs de 2ème classe en 556 emplois de 1ère classe et 144 emplois de classe exceptionnelle, pour moitié au 1er janvier 1990 et pour moitié au 1er octobre, pour un coût de 31,1 millions de francs;

- la transformation de 1024 emplois de maîtres de conférences en emplois de professeurs des universités, pour moitié au 1er janvier prochain et pour moitié au 1er octobre 1990 (48,9 millions de francs);

- la transformation de 800 emplois d'assistants, pour moitié au 1er janvier 1990, pour moitié au 1er octobre 1990, en 800 emplois de maîtres de conférences (31,2 millions de francs);

- la transformation de 100 emplois de professeurs certifiés, moitié au 1er janvier et moitié au 1er octobre 1990, en 100 emplois de professeurs agrégés (+ 1,7 millions de francs).

o Les corps spécifiques

Le projet de budget prévoit, au total, 5,1 millions de francs pour l'amélioration des carrières des professeurs de l'Institut national des langues et civilisations orientales (INALCO), des directeurs d'études et des chefs de travaux de l'Ecole des hautes études en sciences sociales (EHESS) et de l'Ecole pratique des hautes études (EPHE), des personnels des corps d'astronomie et de physique du

globe, des professeurs de l'Ecole nationale supérieure des arts et métiers (ENSAM).

En outre, deux décrets du 28 septembre 1989 fixent les statuts, d'une part, du corps des directeurs d'études de l'EHESS et de l'EPHE et, d'autre part, du corps des maîtres de conférences des mêmes écoles, qui seront désormais alignés sur ceux des professeurs et des maîtres de conférences des universités.

o Mise en place d'un nouveau régime indemnitaire : outre un relèvement de 20% des heures complémentaires au 1er octobre 1990 pour un montant de 160 millions de francs, le projet de loi de finances prévoit :

- le remplacement de la prime de recherche par une **prime de recherche et d'enseignement supérieur**, d'un montant annuel de 6.230 francs au 1er avril 1989 (6.304 francs au 1er septembre 1989), indexé sur la valeur du point d'indice de la fonction publique pour tous les enseignants-chercheurs et l'attribution d'une **prime d'enseignement supérieur** - aux caractéristiques identiques à celles de la prime de recherche et d'enseignement supérieur - pour les enseignants du second degré exerçant dans les établissements d'enseignement supérieur. Au total, 164 millions de francs sont inscrits à cet effet ;

Deux décrets et trois arrêtés du 23 octobre 1989 fixent le régime de ces deux primes.

- la refonte et la revalorisation, pour un montant global de crédits de 27 millions de francs inscrit dans sa totalité au projet de budget de 1990, des **primes de charges administratives** allouées aux enseignants exerçant des responsabilités administratives reconnues : président d'université (nouveau taux moyen 48.000 F./an), directeur d'école ou d'IUT (30.000 F./an), vice-président d'université, directeur d'UFR ou chef de département d'IUT (15.000 F./an) ;

- la mise en place - pour un montant global de crédits de 112 millions de francs, dont 34,9 millions de francs inscrits au projet de budget de 1990 - de **contrats pédagogiques**, conclus pour quatre ans avec des enseignants-chercheurs assumant des charges pédagogiques particulières, au-delà de leurs obligations de service réglementaires (taux moyen : 9.000 F/an) ;

- l'instauration de **contrats d'encadrement doctoral et de recherche** conclus avec des enseignants-chercheurs ayant -au-delà de leur service statutaire d'enseignement et de recherche- des activités d'encadrement scientifique ou de recherche : 5.000 contrats, d'un taux moyen annuel de 25.000 F. seront

progressivement mis en place, dont 1.250 à la rentrée 1989 et 1.250 au 1er octobre 1990 (coût total en 1990 : 39 millions de francs).

o Les autres mesures :

Le projet de budget prévoit également :

- l'application du dispositif de revalorisation de l'enseignement scolaire aux personnels du second degré exerçant dans des établissements d'enseignement supérieur pour un montant global de 7,2 millions de francs ;

- 100 créations d'emplois d'adjoints d'enseignement, par transformations d'emplois d'assistants pour assurer la stabilisation de vacataires permanents d'enseignement supérieur justifiant d'une importante ancienneté et qui n'ont pu être intégrés dans le cadre des précédentes mesures de titularisation ;

- 100 créations d'emplois de maîtres de conférences, par transformations d'emplois d'assistants pour permettre le recrutement, à ce niveau, d'adjoints d'enseignement, d'enseignants associés, de lecteurs ou de vacataires permanents, justifiant les uns et les autres d'un doctorat et de plusieurs années d'enseignement supérieur ;

- la transformation, au 1er janvier 1990, de 314 emplois d'assistants des disciplines biologiques et mixtes pour permettre la promotion aux 3ème et 4ème échelons de ce corps (en extinction) des 314 assistants de l'espèce jusqu'alors bloqués au 2ème échelon (6 millions de francs) ;

- la poursuite des transformations d'emplois intéressant les disciplines médicales et odontologiques.

Enfin, depuis la rentrée 1989, les contingentements statutaires limitant l'accès des assistants des disciplines littéraires, juridiques et économiques, aux troisième et quatrième échelons de leur corps sont supprimés.

Au total, en sus des 92 millions de crédits ouverts en provision au budget de 1989, les différentes mesures de revalorisation ont nécessité l'inscription de 552 millions de francs de crédits nouveaux au projet de budget.

Si l'effort du ministère de l'Education nationale est, au regard des chiffres, indéniable, encore faudra-t-il, pour qu'il ait quelque effet, qu'il soit maintenu dans les années à venir.

Votre rapporteur constate que sur les 643 millions de francs prévus pour la revalorisation, 425 millions, soit les deux tiers, ont trait à des mesures indemnitaires. Les primes créées (primes d'encadrement doctoral et de recherche d'une part, prime pédagogique de 1er et 2ème cycle d'autre part) concrétisent une dichotomie, jusqu'alors toujours refusée dans l'enseignement supérieur, entre les activités d'enseignement et les activités de recherche. Sur le fond, il ne s'agit là que de la reconnaissance d'un fait évident. Mais cette décision a des conséquences importantes : en premier lieu elle instaure une disparité entre les enseignants intervenant surtout en 3ème cycle et ceux exerçant principalement en 1er et 2ème cycles. La prime prévue pour les premiers étant 3,9 fois supérieure à celle accordée aux seconds, il est à craindre que les premiers cycles soient délaissés par les meilleurs enseignants.

Par ailleurs, pour que les primes instaurées aient l'effet recherché (l'amélioration de l'encadrement des étudiants de 3ème cycle et du soutien pédagogique pour les deux premiers cycles), une vérification des services effectifs des enseignants-chercheurs sera nécessaire. Or, à moins de devenir inquisitoriale, elle risque fort d'être impossible. Les primes ne seraient plus alors que des mesures de revalorisation indifférenciées dans les faits mais dont il n'est pas sûr qu'elles attirent réellement de jeunes docteurs dans la carrière universitaire. N'entrant pas en compte dans les droits à la retraite, attribués selon des modalités compliquées, elles seront certainement moins attractives qu'un rééchelonnement indiciaire conséquent des corps universitaires.

Ces réserves faites, on ne peut que se féliciter de l'effort consenti par le Gouvernement en faveur des enseignants du supérieur. Il convient cependant de souligner, d'une part, qu'il s'agit là d'une politique à long terme qui, ainsi que le notait à juste titre M. Yves Fréville, rapporteur spécial de la Commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan de l'Assemblée nationale, n'accroît en rien l'offre de moyens disponibles à court terme pour les universités et, d'autre part, qu'il apparaît encore bien difficile de savoir si les mesures prises auront un effet sur le recrutement des enseignants-chercheurs.

3. La politique contractuelle et l'autonomie des universités

Le ministre d'Etat a annoncé, en septembre 1988, sa volonté de développer une politique contractuelle dans le domaine de l'enseignement supérieur. Il ne s'agit pas là d'une nouveauté. En effet, à partir de 1983 a été engagée une politique contractuelle de la recherche universitaire, d'abord limitée à six régions puis étendue, en 1984-1985, à l'ensemble du territoire. Dans le cadre de cette politique, des contrats quadriennaux permettaient aux universités de disposer de ressources correspondant à leurs objectifs en matière de recherche.

Par la suite, des contrats ont été passés entre l'Etat et les universités pour la mise en place de premiers cycles rénovés. Les établissements mettaient en place des procédures d'accueil, d'information et d'orientation des nouveaux étudiants, organisaient des formations nouvelles plus professionnalisées et pluridisciplinaires, des actions de soutien destinées aux étudiants en difficulté. L'Etat leur assurait les crédits d'équipement et les postes d'enseignants et d'ATOS nécessaires.

En outre, une série d'appels d'offres ont été lancés par l'Etat auprès des établissements d'enseignement supérieur pour l'organisation de formations spécifiques, en particulier la préparation aux concours de l'enseignement. Ainsi, une circulaire du 18 septembre 1987 offrait, pour l'année 1987-1988 une aide financière pour l'amélioration des préparations aux concours (CAPES, CAPET, Agrégation) dans les disciplines jugées prioritaires.

Les nouveaux contrats Etat-Universités dont le régime a été précisé par une circulaire du 24 mars 1989 auront une portée beaucoup plus générale.

Les contrats porteront sur :

- les formations : accueil d'un nombre croissant de bacheliers, définition d'une "pédagogie innovante", diversification de l'offre de formation, développement des formations professionnalisées de 2ème et 3ème cycles et de filières pour la formation des maîtres ;

- "l'environnement des formations" : amélioration du cadre de vie, maintenance du patrimoine et aménagement des campus, développement de la politique documentaire, mise en oeuvre de nouvelles technologies (audiovisuel, informatique ...), amélioration de la gestion et ouverture sur l'extérieur des établissements.

Chaque université devait établir son propre bilan, élaborer une déclaration sur sa politique de développement, définir ses projets, fournir un document faisant ressortir ses besoins en

personnel et un autre de programmation des travaux de maintenance du patrimoine. Les projets des établissements ont été transmis à l'administration centrale qui les a examinés. A la fin de cette année, les premiers contrats quadriennaux (1989-1993) devraient être signés. Outre une dotation établie à partir de critères "objectifs", des subventions seront versées aux établissements en fonction de leurs projets et de l'évolution des indicateurs liés à l'accueil, la formation, ...

On ne peut qu'approuver, dans son principe, le développement de la politique contractuelle, susceptible de donner plus de réalité à l'autonomie des universités, et qui peut constituer pour les établissements une "éducation" à l'autonomie dans la mesure où ils devront se doter d'une organisation administrative efficace pour être aptes à négocier leurs projets avec le ministère.

Cependant, votre rapporteur estime que la politique contractuelle ne sera positive que si elle permet une réelle concertation entre les différents partenaires du système éducatif. Il considère, ainsi, que les collectivités territoriales doivent être associées, au moins à titre consultatif, aux "contrats Etat-Universités", et surtout que ces derniers doivent prendre en compte, dans le cadre des objectifs de la nation, leurs besoins.

B... QUI LAISSENT SUBSISTER DES PROBLEMES DE FOND

Le problème de l'échec étudiant est sans doute l'un des plus graves de nos universités, pourtant l'action gouvernementale ne lui apporte pas un début de solution. La participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur, désormais déterminant, ne fait toujours pas l'objet de règles claires et précises. Enfin, quelques mois avant la création des instituts universitaires de formation des maîtres (IUFM) - dont le principe est d'ores et déjà inscrit dans la loi - on s'interroge toujours sur le rôle exact que joueront les universités en matière de formation des enseignants du premier et du second degré.

1. Une grave déficience : l'échec étudiant

L'échec étudiant en premier cycle est sans doute l'un des problèmes les plus graves de nos universités puisqu'il met en cause leur mission fondamentale qui est de former.

Les derniers résultats connus indiquent que sur 100 bacheliers de 1984, inscrits à l'université à la rentrée universitaire de la même année :

- 37 sont parvenus en second cycle en 1986-87 ou en 1987-88 et ont donc réussi le premier cycle dans des délais "normaux".

- 13 sont encore inscrits en premier cycle en 1987-88 (leur sort n'est pas tranché),

- 14 ont quitté l'université après s'être inscrits en 2ème année,

- 36 ont quitté l'université après une ou plusieurs inscriptions en première année (sauf peu probable reprise ultérieure d'études à l'université, ceux-ci y ont connu un "échec").

Encore ces chiffres ne sont-ils qu'une moyenne car, comme le montre le tableau ci-après, l'échec en premier cycle affecte plus particulièrement les bacheliers technologiques. 57,5% d'entre eux abandonnent leurs études universitaires sans être allés au-delà de la première année du DEUG, et faute, souvent, d'avoir pu accéder à des études technologiques. On sait en effet que beaucoup de bacheliers généraux vont dans les filières supérieures courtes mais sélectives (IUT et STS), conçues au départ pour accueillir les bacheliers techniques et refoulent ces derniers vers les DEUG pour lesquels ils ne sont pas préparés et où ils échouent massivement.

C'est pour remédier à cette situation que les recteurs ont été chargés d'élaborer des "schémas régionaux de développement concerté des formations post-baccalauréat" destinés à assurer une régulation des flux de bacheliers vers les différentes filières post-secondaires.

L'initiative est intéressante, il faut toutefois relever que ces schémas ne peuvent guère avoir pour rôle que d'offrir des informations et une vision prospective sur l'évolution de ces filières - ce qui n'est pas négligeable - sauf à instaurer des procédures d'orientation des bacheliers plus ou moins autoritaires.

**"Echecs" en première année du premier cycle universitaire
selon la spécialité du baccalauréat**

Cursus universitaire en 3 ans
bacheliers français 1984. Inscriptions de 1984-1985 à 1987-88

(métropole + D.O.M.)

	% SORTIES APRES 1ERE ANNEE											
	TOTAL	BAC. GENE.	BAC. TECH.	A	B	C	D ET D'	E	F	G	H	EXP.
ENSEMBLE	36.5	31.1	57.5	34.4	32.7	22.5	32.8	27.1	56.7	58.4	49.5	45.3
GRUPE D'ENSEIGNEMENTS												
JURIDIQUE ET LITTERAIRE (BREST)	25.2	20.4	33.4	22.7	17.2	20.0	22.4	.	61.2	30.3	26.7	.
DROIT, ECONOMIE	44.9	35.4	71.0	41.1	35.9	18.7	29.5	36.2	76.6	70.7	62.3	38.9
LETTRES	35.5	31.6	62.3	32.4	32.8	18.0	27.5	32.1	63.4	62.0	50.0	76.9
SCIENCES	40.5	34.4	75.7	40.0	40.7	29.3	38.0	39.7	75.6	80.5	73.1	43.5
ED. PHYSIQUE, MIXTE	2	12.5	33.8	20.7	10.7	10.1	11.1	14.3	33.3	34.2	.	.
MEDECINE, PHARMACIE	35.5	32.0	82.0	58.3	60.0	15.5	36.9	32.1	81.9	84.1	100.0	33.3
I.U.T.	20.2	15.8	27.6	14.4	14.9	12.0	19.3	15.6	31.1	22.7	19.2	14.3

On ne dira jamais assez combien sont graves les conséquences individuelles et collectives de cette situation.

Pour l'avenir, la situation risque encore de s'aggraver. Nous l'avons vu dans la première partie de ce rapport, les effectifs étudiants vont connaître un très fort accroissement d'ici l'an 2.000. Déjà, à plus court terme, le Xème plan "prévoit" l'accueil de 20% d'étudiants en plus d'ici 1993.

Dans ces conditions, les actions menées jusqu'à présent pour améliorer la réussite des étudiants vont rapidement paraître dépassées. La rénovation des premiers cycles entamée en 1984 semble avoir atteint ses limites. Quant à la création de diplômes nationaux "à caractère professionnel", elle paraît marquer le pas. Ainsi pour 1989-1990, 9 nouvelles spécialités du DEUST ont été créées mais 10 spécialités ont été supprimées, ce qui porte le total des DEUST à 77.

Aussi des voix autorisées se sont-elles fait entendre pour préconiser une réforme d'ensemble des premiers cycles universitaires. Le comité national d'évaluation a ainsi proposé la création de deux types de premiers cycles :

- des premiers cycles de deux ans de formation générale suivis d'une formation professionnelle, en un an, ce qui permettrait d'atteindre le niveau "bac + 3" du reste de l'Europe,
- des premiers cycles préparatoires aux études longues, parmi lesquelles figureraient celles de la formation des maîtres.

Des passerelles seraient établies entre ces formations dont les premières seraient accessibles sans sélection et les secondes après une phase de sélection qui reste à définir.

Dans un rapport remis au ministre de l'Education nationale dont on ne connaît les conclusions que grâce à la presse, M. Hubert Coudanne, ancien président de l'Université Paris XI-Orsay avancerait, lui, l'idée d'un DEUG dont les 25 mentions actuelles seraient supprimées et remplacées par trois grandes "orientations" : lettres, langues et sciences humaines ; sciences juridiques, économiques et sociales ; sciences et techniques. Il s'agirait d'éviter une trop grande spécialisation des DEUG et de leur redonner un rôle de propédeutique avant des études longues.

Par ailleurs, pour obtenir plus de souplesse dans les formations, les nouveaux premiers cycles seraient composés de "modules capitalisables" dont au moins un de préprofessionnalisation.

Enfin, dans le but d'accroître l'autonomie pédagogique des universités, la formation du premier cycle comprendrait pour moitié des enseignements axés sur une discipline fondamentale et pour moitié des enseignements généraux et technologiques dont le choix et l'organisation dépendraient non plus de l'administration centrale du ministère mais des universités elles-mêmes.

Il ne faut bien sûr pas se cacher que ces différentes propositions ne vont pas sans poser des problèmes - mais au moins ont-elles le mérite d'exister -. Par exemple, on reprochera sans doute à la formule préconisée par le CNE de créer un enseignement universitaire à deux vitesses, avec des cycles courts ouverts à tous et des cycles longs sélectifs.

En ce qui concerne les propositions de M. Coudanne, il faut relever que la déspecialisation des DEUG peut encore retarder l'apprentissage de certaines disciplines qui ne sont pas ou peu abordées dans l'enseignement secondaire, comme le droit ou

l'économie, et dont l'étude approfondie serait repoussée au 2ème cycle alors même que le temps manque déjà, à l'heure actuelle, pour former sérieusement les étudiants.

Enfin le système des "modules" pour séduisant qu'il soit n'apparaît pas aisé à gérer.

Le ministère de l'Education nationale a annoncé qu'en tout état de cause, rien ne serait fait avant la rentrée 1990.

Pourtant le temps presse ; votre rapporteur ne peut que regretter que l'on n'ait même pas pris la peine d'étudier les nombreuses propositions que M. Jacques VALADE, ministre délégué à la Recherche et à l'Enseignement supérieur, avaient formulées dès janvier 1988 :

- diversification des formations offertes en premier cycle avec la coexistence de filières longues et de filières courtes permettant - pour les étudiants qui le souhaitent - une entrée rapide dans la vie active;

- développement de l'autonomie pédagogique des universités qui auraient été, pour une large part, responsables de la définition de la nature et de la teneur des nouvelles formations du premier cycle, toutes sanctionnées par des diplômes nationaux;

- structuration des premiers cycles diversifiés en ensembles cohérents et de taille humaine, au sein de collèges universitaires;

- accentuation de l'effort d'information et d'orientation tant en classes terminales qu'au cours des études universitaires.

2. La participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur

En principe, l'enseignement supérieur relève de la seule compétence de l'Etat. Cela résulte des dispositions de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur et de la loi du 22 juillet 1983.

Ce principe posé, force est de constater que la pratique s'en éloigne et que, au moins en ce qui concerne le financement des équipements universitaires, les collectivités territoriales - surtout les régions - jouent un rôle considérable et croissant. Il s'exerce notamment dans deux domaines : la création de départements d'instituts universitaires de technologie, et le financement de premiers cycles universitaires délocalisés.

L'ouverture de nouveaux départements d'IUT fait aujourd'hui le plus souvent l'objet d'un cofinancement Etat-collectivités locales voire d'un financement intégral par ces dernières, pour ce qui concerne la construction des locaux. Le tableau suivant indique quelle a été la répartition des charges en matière de créations de départements d'I.U.T. lors de la dernière rentrée universitaire. On constate, qu'à l'évidence, les collectivités locales ont un rôle déterminant dans un secteur universitaire en fort développement. (entre 1980 et 1989 les effectifs des IUT ont augmenté de 22,5% ceux des universités de 19,3%).

OUVERTURES DE DEPARTEMENTS D'IUT A LA RENTREE UNIVERSITAIRE DE 1989

CONSTRUCTIONS DE LOCAUX

I.U.T.	Département	Montant Total (M.F.)	Participation de l'Etat	Participation des collectivités locales	Observations
Caen (Cherbourg)	Techniques de commercialisation	-	-	Financement intégral	
Clermont-Ferrand	Maintenance industrielle	5.835	5.835	-	
Le Creusot	Techniques de commercialisation	7.000	3.500	3.500	Contrat Etat-Région
Valence	Informatique	-	-	Financement intégral	Contrat Etat-Région
Lyon I (St-Fons)	Génie chimique	16.800	8.400	8.400	Contrat Etat-Région
Nancy A (Epinal)	Maintenance industrielle	30.000	6.000	24.000	
Orléans (Chartres)	Transport logistique	-	-	-	Aménagement caserne
Ville d'Avray (Cergy)	Techniques de commercialisation	17.000	8.500	8.500	Contrat Etat-Région
Pau	Statistiques	19.000	4.000	15.000	
Rouen (Evreux)	Gestion des entreprises et des administrations	8.400	4.200	4.200	Contrat Etat-Région
Strasbourg	Techniques de commercialisation	-	-	-	Pas de construction

En matière de premiers cycles délocalisés, la situation est plus complexe dans la mesure où les antennes universitaires sont, en fait, de deux sortes.

En effet, la création de certaines d'entre elles fait l'objet d'un accord de la part du ministère de l'Education nationale. Dans ce cas, celui-ci s'engage à leur attribuer des postes d'enseignants et des crédits d'équipements. Quant aux collectivités locales, elles participent au financement des locaux et à l'encadrement administratif.

Ces antennes "officielles" sont déjà au nombre d'une quinzaine et semblent appelées à se multiplier. En 1989-1990, douze nouvelles antennes devraient être implantées : six en région parisienne et six en province. Le tableau suivant en indique le détail.

OUVERTURE DE PREMIERS CYCLES DELOCALISES 1989-1990

PARTICIPATION DE L'ETAT

UNIVERSITE	LOCALISATION	INTITULE DU DEUG	PARTICIPATION ETAT		EMPLOIS	
			Construction	Equipement	Enseignants	Atos
PARIS I	EVRY	Sciences économiques	-	650.000	2	2
PARIS VI	VERSAILLES (Extension)	SSM SNV	8,630 MF	2.000.000	-	2
PARIS VII	MARNE LA VALLEE	SSM LEA	17,356 MF	920.000	8	3
PARIS X	SAINT-QUENTIN EN YVELINES	DROIT LEA	32,5 MF	360.000	10	2
	CERGY PONTOISE	DROIT LEA	0,5 MF	1.400.000	-	2
PARIS XIII	ARGENTEUIL	DEUG SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE	-	800.000	5	1
PARIS XI	SCEAUX	SCIENCES ECONOMIQUES (Télé-enseignement)	-	500.000	ouverture 1990	
BORDEAUX III	AGEN	L.C.E. (Anglais)	-	1.000.000	-	-
LILLE III	ARRAS	HISTOIRE	-	660.000	-	-
SAINT-ETIENNE LYON I	ROANNE	SSM	-	250.000	1	-
NANTES	SAINT-NAZAIRE	AES	7 MF	-	3	-
POITIERS	LA ROCHELLE	DROIT	5,5 MF		ouverture 1990	
REIMS	TROYES	DROIT	20 MF		ouverture 1990	
TOTAL			91,486 MF	8.540.000 F	29	12

D'autres antennes, dites "sauvages", sont créées à la seule initiative des universités et des collectivités locales. Le ministère de l'Education nationale n'intervient alors pas et la totalité des coûts spécifiques entraînés par cette délocalisation sont à la charge des partenaires.

Les enseignements sont assurés par des enseignants de l'université-mère dont la rémunération se fait en heures complémentaires payées par la collectivité d'accueil (le taux de ses

heures est en fait très variable : il va du taux du ministère de l'Education nationale à un taux beaucoup plus élevé). Les investissements en matière de locaux et de logements universitaires dépendent aussi de la collectivité locale. On peut, d'ores et déjà, dénombrer une trentaine de ces antennes non "officielles".

Les contrats de plan Etat-régions sont l'outil juridique et financier utilisé pour "gérer" la participation des régions au financement de l'enseignement supérieur, en particulier des IUT et des antennes "officielles".

L'importance de celle-ci est bien illustrée par la répartition des charges afférentes aux contrats de plan 1989-1993 : sur un total de 3,94 milliards de francs, plus de 2 milliards de francs proviendront des régions.

Les priorités retenues par les nouveaux contrats, signés en mars 1989 pour la période 1989-1993 ont été les suivantes :

- extension des capacités d'accueil dans les premiers cycles.

Certaines règles ont été définies pour les délocalisations officielles : elles doivent induire une augmentation réelle des capacités d'accueil (et non pas seulement un transfert de ces capacités), concerner au moins 300 étudiants en "flux d'entrée", être conduites sous la responsabilité d'une université, et enfin être accompagnées de conditions d'environnement de la vie étudiante convenables (bibliothèque, équipements sportifs, restauration, hébergement).

L'implantation des nouveaux départements d'IUT doit, elle, tenir compte des sections de techniciens supérieurs (STS) existantes ou prévues, aussi bien publiques que privées, et des autres formations technologiques de niveau III qui peuvent être dispensées par d'autres ministères ou des chambres de commerce. En principe, les départements d'IUT doivent demeurer proches des équipes de recherche et ne pas être dispersés sur des sites multiples.

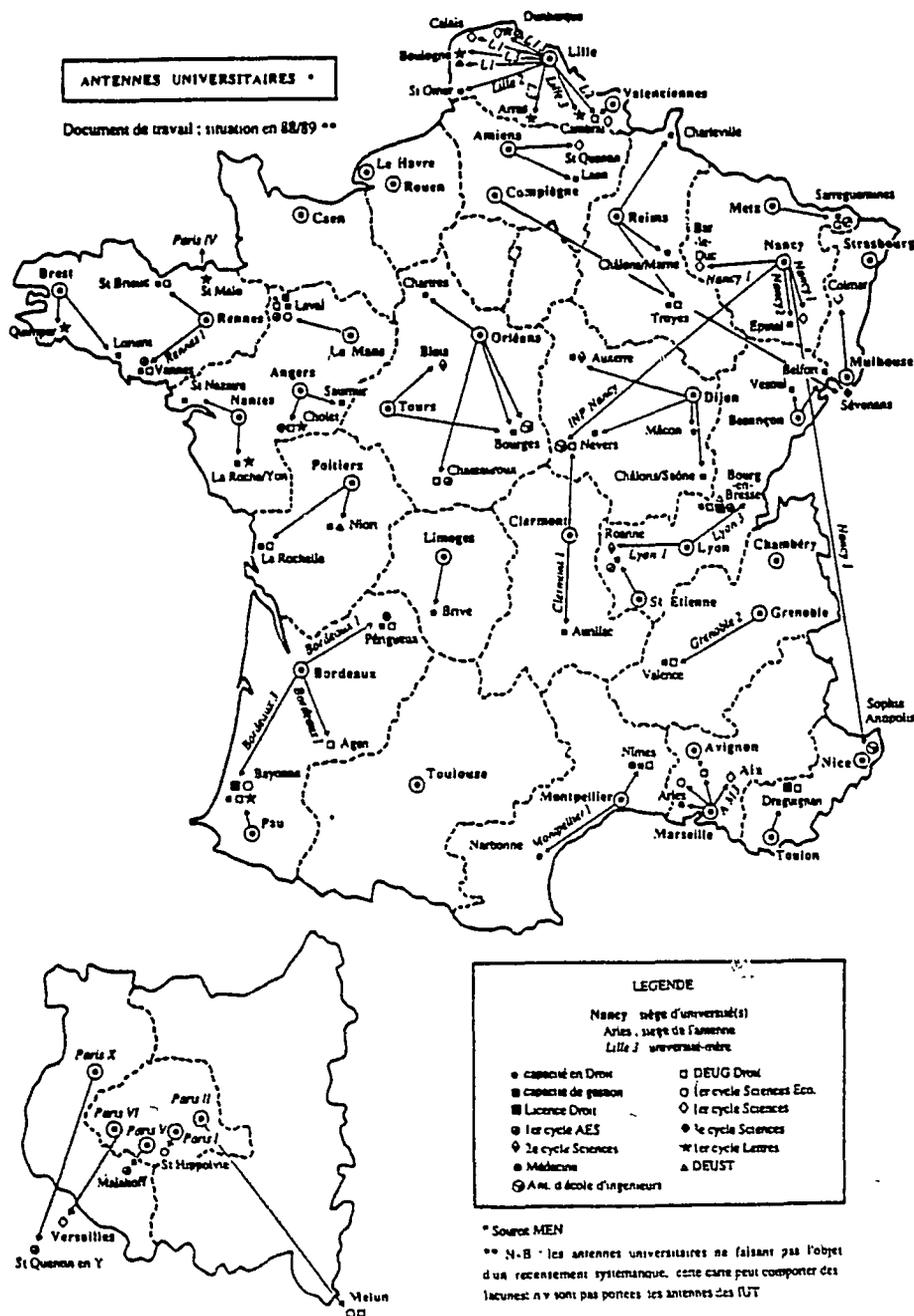
- développement des équipements scientifiques des établissements d'enseignement supérieur ;

- renforcement des moyens consacrés aux bibliothèques, à l'information scientifique et technique et aux musées scientifiques .

La participation des collectivités territoriales au financement de l'enseignement supérieur présente certes des avantages.

Elle apporte, d'abord, un complément non négligeable aux moyens financiers que l'Etat peut dégager pour faire face à l'accroissement de la demande de formation universitaire. Elle peut également favoriser une meilleure insertion de l'enseignement supérieur dans l'environnement local. La création de premiers cycles délocalisés facilite aussi l'accès des enfants issus de familles à revenus modestes à l'enseignement supérieur dans la mesure où leur proximité évite à ces familles d'avoir à supporter la lourde charge qu'aurait représenté le logement dans une grande ville. La délocalisation offre, enfin, la possibilité de l'émergence de petites unités universitaires plus faciles à gérer et plus humaines.

Mais la "régionalisation" de l'enseignement supérieur pose aussi de sérieux problèmes. En ce qui concerne les formations, rien ne garantit la compatibilité entre les besoins nationaux et l'offre locale constituée par les "antennes sauvages".



A cet égard, le fait que ces dernières proposent essentiellement des enseignements de droit et très peu de formations scientifiques est assez inquiétant.

Par ailleurs il convient de rappeler l'effort considérable que fournissent déjà les régions pour les équipements scolaires. (En 1989, les régions auraient consacré 11,9 milliards de francs au fonctionnement et à l'équipement des établissements scolaires du second degré, soit une augmentation de plus de 40% par rapport à 1988). Or, leurs capacités de financement ne sont pas illimitées. Elles sont aussi inégales. On ne peut donc courir le double risque d'aggraver à l'excès les charges qui pèsent sur elles et d'aboutir à une répartition par trop déséquilibrée des formations universitaires.

Il faudrait donc que les conditions de participation des collectivités locales au financement de l'enseignement supérieur puissent faire l'objet de règles précises et d'une politique claire. Dans cette optique, M. Jacques Valade, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, avait souhaité la création de collèges universitaires dans les villes moyennes. Votre rapporteur estime que cette solution n'a pas été suffisamment prise en considération et il regrette qu'aucune réflexion sur ce sujet ne semble réellement engagée.

3. L'évolution du rôle des universités dans la formation des maîtres :

La formation des enseignants est primordiale à plus d'un titre. Tout d'abord elle conditionne, au moins pour partie, la qualité des enseignements dispensés aux élèves. Ensuite, d'elle dépend largement la reconnaissance culturelle dont bénéficient ou non les enseignants et, partant, le pouvoir attractif de leur profession.

Or, à l'évidence, le système actuel, avec pour le premier degré les écoles normales d'instituteurs et pour le second degré les centres pédagogiques régionaux (CPR), les écoles normales nationales d'apprentissage (ENNA), les centres de préparation au CAPET ..., ne donne plus entière satisfaction.

On lui reproche d'être "éclaté" entre des centres et des écoles sans rapport entre eux ; de ne pas assurer une formation professionnelle suffisante ni assez longue - surtout pour les enseignants du second degré, de ne pas associer les connaissances fondamentales propres à chaque discipline et la didactique, de négliger l'acquisition de la pédagogie ...

Le Gouvernement a donc décidé une réforme d'ensemble de la formation des maîtres. La loi du 10 juillet 1989 d'orientation sur

l'éducation prévoit ainsi la création dans chaque académie d'un institut universitaire de formation des maîtres (IUFM), à partir du 1er septembre 1990, dont le rôle sera :

- d'assurer la formation professionnelle initiale de tous les enseignants du premier et du second degré ;
- de participer à la formation continue des enseignants et à la recherche en éducation ;
- d'organiser des préparations aux concours de l'enseignement au profit des étudiants.

Ces instituts seront rattachés aux universités. La justification de ce rattachement figure dans le rapport annexé à la loi d'orientation :

"Les universités sont un lieu de recherche et de création du savoir. Pour regrouper les formations et offrir à tous les enseignants une formation professionnelle, associant connaissances fondamentales, didactique, acquisition des méthodes pédagogiques et initiation à la recherche, l'engagement institutionnel des universités est nécessaire."

Au vrai, l'idée de confier à des structures spécifiques au sein des universités la formation des enseignants du premier et du second degré n'est pas nouvelle - pour ne citer qu'un exemple, en 1973 fut proposée la création de centres universitaires de formation des maîtres par M. Joseph Fontanet, ministre de l'Education nationale. D'ailleurs, les universités se sont déjà engagées dans cette voie.

- elles proposent souvent des modules de sensibilisation à la profession d'enseignant ; c'est le cas d'environ 30 universités ;
- elles organisent des préparations aux concours de l'enseignement ;
- en outre, des universitaires participent, en qualité d'intervenants extérieurs, aux formations dispensées aux enseignants.

La nouveauté des IUFM réside dans trois domaines :

- les instituts doivent regrouper tous les enseignants ou futurs enseignants (hors supérieur) au sein d'une même structure de formation ;
- permettre la mise en place d'un système de prérecrutement en accueillant des allocataires d'enseignement ;

- assurer une amélioration de la formation professionnelle des enseignants grâce à leur rattachement aux universités "lieux de recherche et de création du savoir".

C'est ce rattachement qu'il convient d'étudier dans le cadre de ce rapport.

De fait, on voit encore assez mal quels types de liens pourront s'établir entre les IUFM et les universités. En effet, si la loi sur l'éducation dispose que les IUFM seront rattachés aux universités et qu'ils bénéficieront de "*l'intervention des personnes et de la mise en oeuvre des moyens*" affectés à ces dernières, elle précise aussi qu'ils sont des établissements publics administratifs. Ils seront donc distincts et, en principe, autonomes financièrement et administrativement (chaque directeur d'IUFM sera d'ailleurs nommé par le ministre de l'Education nationale sur une liste de propositions établie par le conseil d'administration de l'institut) des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) que sont les universités.

Par ailleurs, il conviendrait de savoir qui aura la responsabilité de la définition des formations dispensées par les IUFM : l'Etat, ce qui serait logique compte tenu du caractère national de la politique de recrutement et de formations des maîtres ; ou les universités, ce qui serait la meilleure façon d'assurer l'existence de liens étroits en matière pédagogique et scientifique entre elles et les instituts ?

En outre, le niveau de certification à l'issue des études en IUFM n'est pas encore connu. Le rapport du recteur Bancel remis au ministre de l'Education nationale, intitulé "créer une nouvelle dynamique de la formation des maîtres", n'est guère explicite en la matière lorsqu'il indique qu "*il serait intéressant de prévoir des modes de validation (des études) ouverts comportant des éléments ayant une valeur universitaire*". Pourtant, ce point est primordial car il est clair que des étudiants s'engageront dans la voie des études en IUFM s'ils sont sûrs d'être recrutés comme enseignants ou, à tout le moins, d'obtenir un niveau de qualification reconnue supérieur à celui qu'ils avaient lors de leur entrée en IUFM (soit la licence). Or, d'après le rapport de M. Bancel, le recrutement des enseignants ne se ferait qu'à l'issue de la 1ère année d'IUFM sans que celle-ci donne nécessairement droit à des équivalences de diplômes universitaires.

Dans ces conditions, qu'advient-il des étudiants ayant suivi la première année d'IUFM mais ayant échoué aux concours ? Auront-ils perdu une année ou auront-ils bénéficié d'une formation universitaire "qualifiante", comme l'on dit, c'est-à-dire accompagnée d'une certification spécifique, par exemple la maîtrise ?

Il faut aussi souligner que, jusqu'à présent, on ne semble guère s'être soucié de la formation des formateurs des IUFM. Un des reproches souvent adressé aux écoles normales est que leurs professeurs n'ont pas suivi de formation spécifique. Qu'en sera-t-il pour les IUFM ? Et si cette formation devait exister, serait-elle assurée par les universités ? Il ne paraît pas très logique d'insister sur l'amélioration de la formation des enseignants sans même songer à celle de leurs formateurs.

Enfin, il convient de noter que le projet de budget ne prévoit rien pour le financement des IUFM qui seront pourtant mis en place à partir du 1er septembre 1990. Il serait fâcheux que le fonctionnement des IUFM soit assuré grâce aux crédits, déjà à peine suffisants, prévus pour les universités.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires culturelles a examiné, au cours d'une réunion tenue le 15 novembre 1989, le projet de budget pour 1989 de l'enseignement supérieur sur le rapport de **M. Jean-Pierre Camoin**, rapporteur pour avis.

En conclusion de son exposé, le rapporteur a souligné que le projet de budget ne réglait pas les problèmes de fond de l'enseignement supérieur. Or, à la veille d'une étape déterminante de la construction européenne, les universités ont, plus que jamais, besoin d'une politique claire et d'orientations précises. Aussi le rapporteur a-t-il proposé à la commission de donner un avis défavorable à l'adoption du projet de budget.

Un débat s'est alors instauré :

Le président **Maurice Schumann** a relevé que le problème de la répartition des charges entre les collectivités territoriales et l'Etat, que la commission avait déjà soulevé lors de son examen des budgets de l'enseignement scolaire et de l'enseignement agricole, était particulièrement flagrant dans le domaine de l'enseignement supérieur. Il a estimé que l'idée de créer des collèges universitaires, qu'avait avancée **M. Jacques Valade**, était à divers égards intéressante, mais qu'elle laissait entière la question du financement par les collectivités territoriales des investissements de l'enseignement supérieur, question dont le Sénat a tout particulièrement vocation à se saisir.

M. Albert Vecten, après avoir approuvé les propos du président **Maurice Schumann**, a rappelé que les transferts de charges de l'Etat vers les collectivités territoriales, et en particulier les départements, concernaient un grand nombre de domaines. Il a estimé nécessaire de réactualiser les lois de décentralisation afin de clarifier les règles de répartition des compétences et des charges entre l'Etat et les collectivités territoriales.

M. François Lesein a interrogé le rapporteur sur la notion de collège universitaire.

Mme Danielle Bidard-Reydet, après avoir noté qu'elle partageait le jugement exprimé par le rapporteur sur l'état déplorable des installations universitaires et sur le manque de moyens des universités, a souligné que l'enseignement supérieur devrait pouvoir jouer dans beaucoup de domaines un rôle moteur qu'il n'est pas actuellement en mesure d'assumer. Elle a d'autre part relevé que l'augmentation du nombre des étudiants était parfaitement prévisible et qu'on aurait donc dû en tenir compte et prévoir à temps une

augmentation des capacités d'accueil des universités. Elle a enfin indiqué que les commissaires communistes s'abstiendraient lors du vote sur les conclusions du rapporteur.

M. Jacques Bérard, citant l'exemple du département du Vaucluse qui a "recréé" une université à Avignon, a insisté sur le fait que beaucoup de familles ne pouvaient assumer les frais des études de leurs enfants lorsque ceux-ci étaient contraints de les suivre hors de chez eux. Il est donc impossible aux collectivités territoriales de refuser de participer au financement d'équipements universitaires qui permettent à beaucoup de jeunes de poursuivre des études. Mais il est indispensable que cette participation fasse l'objet d'un contrat clair - et respecté - entre Etat et collectivités.

M. Joël Bourdin a constaté que les universités ne parviennent plus à accueillir dans de bonnes conditions les nouveaux étudiants. La délocalisation peut être une solution à condition toutefois que les antennes délocalisées ne soient pas coupées des universités ni de la recherche. Les régions se sont déjà fortement engagées dans le financement de l'enseignement supérieur : si vraiment elles doivent prendre en charge une partie de ce financement, il faut en tout cas que ce soit dans la légalité. **M. Joël Bourdin** a également soulevé le problème du recrutement des enseignants, qui est déjà criant dans certaines spécialités : on ne trouve plus d'étudiants qui souhaitent faire un DEA et se destiner au professorat quand ils peuvent trouver des débouchés plus attrayants au niveau de la maîtrise.

M. Jacques Carat, après avoir exprimé son intérêt pour l'exposé du rapporteur, a indiqué que le groupe socialiste voterait contre ses conclusions.

En réponse à **M. François Lesein**, **M. Jean-Pierre Camoin**, rapporteur, a indiqué qu'il n'était pas favorable à la création de collèges universitaires autonomes, mais que des antennes universitaires implantées dans des villes moyennes pouvaient être un facteur de développement économique pour celles-ci, et aller dans le sens d'une plus grande justice sociale en permettant à des étudiants de familles modestes de faire des études qu'ils n'auraient pu suivre dans des universités éloignées de leur domicile.

A l'issue de ce débat, la commission, suivant les conclusions de son rapporteur, a donné un avis défavorable à l'adoption des crédits de la section enseignement supérieur du projet de budget pour 1990 de l'Education nationale.