

N° 487

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 8 juin 1994.

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, modifiant l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur,

Par M. Jean-Pierre CAMOIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Maurice Schumann, président ; Michel Miroudot, Jacques Carat, Pierre Vallon, Pierre Laffitte, vice-présidents ; Mme Danièle Bidard-Reydet, MM. Alain Dufaut, André Maman, Philippe Richert, secrétaires ; Maurice Arreckx, François Autain, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Pierre Biarnès, Jean-Pierre Blanc, James Bordas, Joël Bourdin, Jean-Pierre Camoin, Jean-Louis Carrère, Robert Castaing, Roger Chinaud, Gérard Delfau, Ambroise Dupont, André Egu, Clauoe Fuzier, François Gautier, Alain Gérard, Daniel Goulet, Adrien Gouteyron, Jean-Paul Hugot, Pierre Jeambrun, Dominique Leclerc, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Marcel Lucotte, Kléber Malécot, Philippe Nachbar, Sosefo Makapé Papilio, Robert Piat, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Ivan Renar, Claude Saunier, Pierre Schiélé, Jean-Pierre Schostock, René-Pierre Signé, Albert Vecten, André Vezinhet, Marcel Vidal.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10^e législ.) : 1150, 1212 et T.A. 214.

Sénat : 466 (1993-1994).

Enseignement supérieur.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LE RÉGIME DES UNIVERSITÉS NOUVELLES : UN CADRE DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	9
A. LES RÉDACTIONS SUCCESSIVES DE L'ARTICLE 21 DE LA LOI N° 84-52 DU 26 JANVIER 1984 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	9
1. Le texte initial	9
2. La mise en oeuvre de ces dispositions initiales	9
3. Les aménagements législatifs ultérieurs	10
B. LES AVATARS DE LA PROPOSITION DE LOI N° 311 RELATIVE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL	12
1. Le dispositif prévu	12
2. La décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993	12
II. LA MISE EN OEUVRE DU RÉGIME DÉROGATOIRE DES UNIVERSITÉS NOUVELLES	13
A. LES NOUVEAUX ORGANES CRÉÉS	13
1. L'exécutif des universités nouvelles: l'administrateur provisoire	13
2. L'organe délibérant: le conseil d'université	13
3. L'organe non délibérant: le conseil d'orientation	14
B. UNE ORGANISATION INTERNE ALLÉGÉE	15
1. Les spécificités de leur organisation interne	15
2. Un régime dérogatoire transitoire strictement circonscrit	15
C. LE SOUCI D'UNE PLUS GRANDE OUVERTURE SUR LE MONDE EXTÉRIEUR	16
1. Une réduction du nombre des membres des conseils	16

	<u>Pages</u>
2. L'ouverture à de nouvelles personnalités	16
3. la procédure de désignation des représentants des activités économiques	17
4. La procédure de désignation des représentants des collectivités territoriales	18
III. LE BILAN QUALITATIF ET QUANTITATIF DES UNIVERSITÉS NOUVELLES : DES RÉSULTATS JUGÉS TRÈS POSITIFS	19
A. LA COMMISSION D'ÉVALUATION DES UNIVERSITÉS NOUVELLES	19
B. UN SYSTÈME DE DIRECTION ET D'ADMINISTRATION «SIMPLIFIÉ, DIRECT ET EFFICACE»	20
1. L'exécutif des universités nouvelles : les administrateurs provisoires	20
2. Le conseil d'université : un pouvoir délibérant dont «l'action a été fructueuse»	21
3. Le conseil d'orientation : un dispositif novateur dont la cohérence a aidé au développement des nouvelles universités	22
4. Une organisation interne souple et efficace	22
C. UN DEVELOPPEMENT CONSTANT ENCOURAGÉ PAR UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE	24
1. L'analyse du mouvement général d'augmentation des effectifs étudiants des universités nouvelles	24
2. Des formations diversifiées et professionnalisées	26
3. Le développement des capacités de recherche des universités nouvelles	27
4. La contribution financière apportée par les collectivités locales aux universités nouvelles	28
D. LES CONCLUSIONS POSITIVES ET LES RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR LA COMMISSION D'ÉVALUATION	30
IV. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI	31
EXAMEN DES ARTICLES	33
<i>Article premier</i> : Les modifications introduites dans l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur	33

	<u>Pages</u>
Article 2 : L'application du nouveau régime aux expérimentations en cours:	40
CONCLUSION	41
EXAMEN EN COMMISSION	43
TABLEAU COMPARATIF	45

Mesdames, Messieurs,

Le mouvement continu de démocratisation de l'enseignement supérieur appelle de la Nation un effort sans précédent pour accueillir, dans des conditions aussi satisfaisantes que possible, les nouveaux étudiants sur l'ensemble du territoire national.

Dans le même temps, la population française tend de plus en plus à se concentrer autour des villes grandes et moyennes, ce qui impose une nouvelle répartition géographique des établissements d'enseignement supérieur destinée à la fois à alléger les effectifs d'étudiants des universités existantes implantées au coeur et à la périphérie des grandes agglomérations et à créer, ou renforcer une présence universitaire dans des régions où les formations dispensées peuvent répondre plus directement aux besoins des bassins d'emploi.

Le mouvement engagé au début des années 1990 en faveur des universités nouvelles s'inscrit ainsi dans une politique d'aménagement du territoire et s'est traduit, en Ile-de-France par la transformation en universités de plein exercice, d'antennes délocalisées des universités parisiennes et, en province, par l'émergence d'établissements nouveaux implantés pour répondre à des besoins régionaux où se manifestait une forte demande d'enseignement supérieur de proximité, touchant d'abord les premiers cycles puis s'étendant progressivement jusqu'aux activités de recherche.

Soucieux de faciliter leur mise en place, le législateur de 1984, puis de 1992, avait prévu que les décrets portant création des universités nouvelles autoriseraient des adaptations, puis des dérogations aux règles de droit commun d'organisation et de fonctionnement fixées par la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, et ce, pour une durée portée à trois ans, en

1992, permettant d'assurer la mise en place des nouveaux établissements ou d'expérimenter des formules nouvelles.

Le présent projet de loi, de caractère ponctuel, se présente comme un texte de circonstance.

Il se borne pour l'essentiel, en modifiant l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984, à proroger de deux ans le régime dérogatoire des sept universités nouvelles, notamment pour les quatre établissements de la région parisienne dont le terme de la période d'expérimentation surviendra en juillet prochain.

Cette prorogation est par ailleurs proposée par la commission d'évaluation des universités nouvelles qui a rendu son rapport en mars dernier, lequel a souligné les résultats très encourageants de ces établissements.

Cette prolongation de la période d'expérimentation fait l'objet d'un consensus, de la part des intéressés qui sont parties au fonctionnement des nouveaux établissements, et qui ont été consultés par la commission d'évaluation.

Elle devrait également faire l'objet d'un large consensus national puisque le projet ne fait que proroger le régime dérogatoire prévu par la loi du 20 juillet 1992 et reprend même la période d'expérimentation de cinq ans, prévue dans le projet de loi initial déposé par le Gouvernement de l'époque.

Ce consensus s'est à nouveau exprimé récemment à l'Assemblée nationale, puisque le groupe socialiste ne s'est pas opposé à l'adoption du présent projet de loi.

La portée de ce texte apparaît ainsi beaucoup plus modeste que celle de la proposition de loi n° 311 émanant de l'Assemblée nationale, dont le premier signataire était M. Jacques Barrot et qui a été votée par le Sénat le 6 juillet dernier. Cette proposition de loi visait, il convient de le rappeler brièvement, à généraliser les possibilités de dérogation à tous les établissements d'enseignement supérieur, à pérenniser ces dérogations et à les étendre aux unités de formation et de recherche ainsi qu'au régime financier des universités.

Le Conseil Constitutionnel a annulé cette proposition de loi par sa décision du 28 juillet 1993 qui n'appelle pas de commentaire particulier sinon que le juge constitutionnel a laissé aux universités nouvelles la possibilité d'une poursuite des expériences dérogatoires engagées sous réserve d'une éventuelle évaluation.

Pour la troisième fois, en deux ans, le Parlement est ainsi appelé à légiférer sur les universités nouvelles à statut dérogatoire.

*

* *

Après avoir rapidement rappelé le droit en vigueur en matière de dérogations autorisées par la loi de 1984, il conviendra d'examiner les formules d'organisation et de fonctionnement mises en place dans les sept universités nouvelles, et d'apprécier enfin le bien fondé d'une prolongation de ces expériences au vu des résultats constatés par la commission d'évaluation constituée à cet effet.

*

* *

I. LE RÉGIME DES UNIVERSITÉS NOUVELLES : UN CADRE DÉROGATOIRE AU DROIT COMMUN DES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

A. LES RÉDACTIONS SUCCESSIVES DE L'ARTICLE 21 DE LA LOI N° 84-52 DU 26 JANVIER 1984 SUR L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

1. Le texte initial

Dans sa rédaction initiale, l'article 21 disposait que les établissements à caractère scientifique, culturel et professionnel étaient créés par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER).

Les décrets portant création d'EPCSCP pouvaient prévoir des adaptations aux dispositions de la présente loi et des décrets pris pour son application, pour la durée strictement nécessaire à leur mise en place et pour une durée n'excédant pas dix-huit mois. Les adaptations devaient assurer une participation des personnels et des usagers.

Compte tenu de son caractère très général, la rédaction initiale de l'article 21 laissait aux établissements visés de larges possibilités d'aménagement puisqu'elle ne visait pas expressément les règles strictes de composition des trois conseils universitaires prévus par la loi de 1984.

S'agissant du délai de dix-huit mois fixé à l'origine, celui-ci s'est révélé trop court pour mettre en place les nouveaux établissements et surtout conduisait à mettre un terme aux adaptations statutaires en cours d'année universitaire.

2. La mise en oeuvre de ces dispositions initiales

Sur la base de ces dispositions, six universités ont été créées en 1991 par décrets dont les quatre universités nouvelles de la région parisienne.

Quatre décrets du 22 juillet 1991 ont ainsi porté création et organisation provisoire des universités :

- de Marne-la-Vallée ;

- d'Evry-Val-d'Essonne ;
- de Cergy-Pontoise ;
- de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines.

Deux décrets du 7 novembre 1991 ont par ailleurs porté création et organisation de :

- l'université du Littoral (sites de Boulogne-sur-Mer, Calais, Dunkerque et Saint-Omer) ;
- l'université d'Artois (sites de Béthune, Arras, Douai, Lens).

Ces textes prévoient l'organisation de ces établissements pour une période de dix-huit mois décomptée à partir du décret instituant chacune des universités.

3. Les aménagements législatifs ultérieurs

Quelques mois avant le terme de ce délai, la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992, dans son article 4, est venue modifier sensiblement la rédaction du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi de 1984 en précisant l'étendue des dérogations et en prolongeant la période de validité de celles-ci.

a) Les domaines concernés par les dérogations

A la notion d'adaptation prévue par le texte initial de 1984, la loi de 1992 substitue celle plus large de dérogation et précise par ailleurs les articles de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur auxquels les décrets de création des universités peuvent déroger :

- l'article 25 précisant la nature et les conditions de création des composantes internes des universités (instituts ou écoles, unités de formation et de recherche, départements, laboratoires et centres de recherche) ;

- l'article 26 déterminant la nature des organes de direction et d'administration (président d'université, conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire) ;

- l'article 27 relatif aux conditions d'élection du président ;

- l'article 28 précisant la composition et le rôle du conseil d'administration ;

- l'article 30 fixant la composition et le rôle du conseil scientifique ;

- l'article 31 relatif à la composition et au rôle du conseil des études et de la vie universitaire ;

- les articles 34 à 36 précisant pour les instituts et écoles extérieurs aux universités les conditions de création, la nature des organes de direction et d'administration, la composition et le rôle du conseil d'administration, les conditions d'élection du président, la composition et le rôle du conseil scientifique et des études ;

- l'article 38 relatif au mode d'élection des membres des conseils ;

- l'article 39 relatif aux conditions d'exercice du droit de suffrage, à la composition des collèges électoraux et aux modalités de représentation des personnels et étudiants aux conseils ;

- l'article 40 relatif aux règles de répartition des sièges des personnalités extérieures et aux modalités de leur désignation.

b) La prolongation de la période de validité des dérogations

Après avoir précisé les domaines concernés par les dérogations, l'article 4 de la loi du 20 juillet 1992 tend à porter à trois ans la période de validité des dérogations.

Celles-ci doivent avoir pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements ou d'expérimenter des formules nouvelles tout en assurant la participation des personnels et des usagers.

Il convient de rappeler, qu'initialement prévue à cinq ans par le Gouvernement de l'époque dans le projet de loi, cette période a été ramenée à trois ans par le Parlement ce qui permettait de couvrir la mise en place d'un cursus universitaire jusqu'à l'obtention de la licence pour les premières promotions d'étudiants issues des nouvelles universités.

Les universités, créées dans les dix-huit mois précédant la promulgation de la loi de 1992 bénéficiaient de ces nouvelles dispositions à compter de la date de publication des décrets qui les avaient instituées.

Le régime transitoire des six universités créées en 1991 et de l'université de la Rochelle instituée par le décret du 20 janvier 1993 s'est trouvé ainsi prolongé :

- jusqu'au 21 juillet 1994 pour les universités nouvelles de la région parisienne (Marne-la-Vallée, Evry-Val-d'Essonne, Cergy-Pontoise et Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines) ;

- jusqu'au 6 novembre 1994 pour les universités d'Artois et du Littoral ;

- jusqu'au 19 janvier 1996 pour l'université de la Rochelle .

B. LES AVATARS DE LA PROPOSITION DE LOI N° 311 RELATIVE AUX ÉTABLISSEMENTS PUBLICS A CARACTÈRE SCIENTIFIQUE, CULTUREL ET PROFESSIONNEL

1. Le dispositif prévu

Déposée à l'Assemblée nationale le 8 juin 1993, la proposition de loi n° 311 relative aux EPCSCP visait notamment à pérenniser les statuts dérogatoires accordés aux universités nouvelles, à étendre les possibilités de dérogations statutaires à l'ensemble des établissements existants, à élargir le champ des dérogations à leur régime financier et aux unités de formation et de recherche(UFR), le tout sous le contrôle du ministre chargé de l'enseignement supérieur qui devait garantir la cohérence nationale du dispositif.

2. La décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993

Par décision n° 93-322 DC du 28 juillet 1993, le Conseil constitutionnel annulait la loi ainsi votée en précisant toutefois qu'il incombe au législateur de définir précisément la nature et la portée de ces expérimentations, les cas dans lesquels celles-ci peuvent être entreprises, les conditions et les procédures selon lesquelles elles doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon.

II. LA MISE EN OEUVRE DU RÉGIME DÉROGATOIRE DES UNIVERSITÉS NOUVELLES

Les décrets pris en vertu de l'article 21 de la loi de 1984, modifié en 1992, portant création et organisation provisoire des sept universités nouvelles instituent un régime dérogatoire et prévoient tous une organisation interne différente de celle des universités de droit commun tant en ce qui concerne l'exécutif que les organes collectifs de l'établissement.

A. LES NOUVEAUX ORGANES CRÉÉS

1. L'exécutif des universités nouvelles : l'administrateur provisoire

Toutes les universités nouvelles sont dirigées par un administrateur provisoire qui exerce les compétences dévolues par la loi de 1984 au président d'université et qui préside le conseil d'université.

Il est également chargé de constituer une commission chargée d'élaborer un statut, le conseil d'université examiné ci-après délibérant ultérieurement sur ce projet à la majorité de ses membres.

Tous les administrateurs provisoires sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur parmi les personnes ayant vocation à enseigner à l'université. A l'exception de l'université d'Artois, cette nomination doit se faire sur proposition du président du conseil d'orientation.

2. L'organe délibérant : le conseil d'université

Dans le cadre des expérimentations en cours, deux nouveaux conseils, le conseil d'orientation et le conseil d'université, se substituent aux trois conseils de droit commun (conseil d'administration, conseil scientifique, conseil des études et de la vie universitaire).

Le conseil d'université exerce, sous réserve des compétences attribuées au nouveau conseil d'orientation, l'ensemble des compétences dévolues à ces trois conseils par la loi de 1984.

Le nombre de ses membres est réduit et leur recrutement est diversifié.

Le conseil d'université regroupe :

- les représentants élus des personnels et usagers, enseignants-chercheurs et autres personnels d'enseignement, personnels IATOS, étudiants et autres usagers éventuels ;

- des personnalités représentant les collectivités territoriales intéressées au développement de l'université nouvelle (communes, départements, régions, syndicats d'aménagement, syndicats à vocation multiple) ;

- des personnalités représentant les intérêts économiques, dont au moins un représentant des organisations d'employeurs et un représentant des organisations de salariés.

3. L'organe non délibérant : le conseil d'orientation

Les sept décrets constitutifs prévoient que le conseil d'orientation propose les grandes orientations relatives aux activités de formation et de recherche et examine les projets de contrats et de budget d'établissement qui lui sont soumis.

Il convient à cet égard de rappeler que le régime des universités nouvelles ne déroge en rien à l'article 20 de la loi de 1984 qui institue la procédure des contrats d'établissements pluriannuels.

Ces établissements relèvent donc, de ce point de vue, du droit commun et doivent donc passer avec l'État de tels contrats dans lesquels continuent à figurer les emplois d'enseignants et de personnels IATOS.

Le conseil d'orientation exerce ainsi une partie des compétences des trois conseils prévus par la loi de 1984.

Dépourvu de tout pouvoir délibérant, il constitue ainsi l'élément original du dispositif mis en place en faveur des universités nouvelles.

En raison de sa composition diversifiée (personnalités nommées par le ministre chargé de l'enseignement supérieur,

représentants des activités économiques et sociales, des collectivités territoriales intéressées, des personnels et des usagers) il est en mesure de réaliser la synthèse des intérêts en présence au sein de l'université, et d'abord de ceux des étudiants.

Enfin, présidé par une personnalité éminente nommée par le ministre chargé de l'enseignement supérieur, le conseil d'orientation doit définir les objectifs généraux de l'établissement.

B. UNE ORGANISATION INTERNE ALLÉGÉE

1. Les spécificités de leur organisation interne

L'administrateur provisoire est chargé de l'organisation interne de l'établissement avec l'aide des deux conseils prévus.

Il convient de noter que le rôle consultatif et la capacité de formuler des avis qui ressortissent, d'après la loi de 1984, à la compétence du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire ne trouvent pas d'équivalent dans la structure institutionnelle des universités nouvelles telle qu'elle est définie par les décrets constitutifs.

L'organisation administrative du dispositif de formation et de recherche est fixée par ces décrets qui prévoient l'existence de départements de formation et de recherche, dont l'organisation est laissée à l'initiative de l'université nouvelle, mais qui n'envisagent pas d'organisation administrative en unités de formation et de recherche.

2. Un régime dérogatoire transitoire strictement circonscrit

Le régime dérogatoire ne vise en aucune manière les conditions d'admission des étudiants, l'organisation de la scolarité et des études et le régime de délivrance des diplômes.

Il ne concerne pas non plus les dispositions communes prévues aux articles 41 et 42 de la loi de 1984 auxquels la proposition de loi invalidée permettait de déroger et qui concernent le régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel.

C. LE SOUCI D'UNE PLUS GRANDE OUVERTURE SUR LE MONDE EXTÉRIEUR

En dépit d'une composition fixée très précisément par les décrets constitutifs, et qui peut même apparaître rigide par rapport à celle des trois conseils de droit commun prévus par la loi de 1984, les deux conseils propres aux universités nouvelles sont ouverts plus largement au monde extérieur alors que le nombre de leurs membres est plus réduit.

1. Une réduction du nombre des membres des conseils

Alors que le conseil d'administration de la loi de 1984 comprend de 30 à 60 membres, les décrets portant création et organisation provisoire des universités nouvelles ont mis en place des conseils d'orientation plus restreints, lors de l'installation des nouveaux établissements :

- universités de la région parisienne : 24 ou 25 membres ;
- université du Littoral : 29 membres ;
- université de la Rochelle : 30 membres ;
- université d'Artois : 33 membres.

Les conseils d'université comprennent pour leur part 30 membres en moyenne mais leur importance est plus variable (28 membres à l'université de Marne-la-Vallée contre 44 membres à l'université d'Artois).

La réduction du nombre des membres de ces conseils constitue un facteur important d'efficacité et de rapidité de décision comme il sera vu plus loin.

2. L'ouverture à de nouvelles personnalités

La composition des conseils d'orientation et des conseils d'université témoigne d'une ouverture plus large aux représentants des collectivités locales et aux représentants des activités économiques et sociales tout en maintenant bien entendu la

représentation traditionnelle des personnels et des usagers. Le tableau ci-après fait apparaître que les représentants des collectivités locales et des activités économiques et sociales sont majoritaires dans les conseils d'orientation mais restent fortement minoritaires (de l'ordre du tiers des membres) dans les conseils d'université soit un pourcentage du même ordre que celui des conseils de droit commun.

	Nombre de membres	Représentants des activités économiques	Représentants des collectivités territoriales
Université de Marne-la-Vallée			
- conseil d'orientation	25	9	4
- conseil d'université	28	7	3
Université d'Artois			
- conseil d'orientation	33	11	7
- conseil d'université	44	8	7
Université de la Rochelle			
- conseil d'orientation	30	9	7
- conseil d'université	31	5	6

3. la procédure de désignation des représentants des activités économiques

Les décrets constitutifs des universités nouvelles prévoient que les représentants des activités économiques sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur selon des modalités diverses.

Dans certains cas, celui-ci devra en effet assurer la représentation précise de certaines catégories sur propositions respectives des représentants universitaires et des élus locaux membres des conseils.

Ainsi, les représentants des activités économiques et sociales du conseil d'université de La Rochelle nommés par le ministre doivent-ils comprendre au moins un représentant d'une organisation syndicale d'employeurs et un représentant d'une organisation syndicale de salariés.

Par ailleurs deux représentants doivent être nommés sur proposition du président du conseil régional de Poitou-Charentes, deux sur proposition du président du conseil général de Charente-

Maritime et deux sur proposition du président du SIVOM de la région de la Rochelle.

S'agissant de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines, deux des représentants au conseil d'orientation doivent être nommés sur propositions respectives de l'université Paris VI et de l'université Paris X.

4. La procédure de désignation des représentants des collectivités territoriales

Les décrets constitutifs désignent également selon des modalités plus ou moins précises les représentants des collectivités territoriales.

Ainsi, les dix représentants des collectivités territoriales au conseil d'orientation de l'université du Littoral sont parfaitement identifiés, tandis que les quatre représentants des collectivités locales au conseil d'université sont, eux, désignés par le conseil d'orientation.

S'agissant de l'université nouvelle de Marne-la-Vallée, la désignation de ces représentants est explicite. Pour le conseil d'orientation, les quatre représentants des collectivités territoriales sont les présidents :

- du Conseil régional d'Ile-de-France,
- du Conseil général du département de Seine-et-Marne,
- du Conseil général du département de Seine-Saint-Denis,
- de l'établissement public d'aménagement de Marne-la-Vallée,

ou leurs représentants à condition que ceux-ci soient désignés nominativement à la date de la première réunion du conseil d'orientation.

Pour le conseil d'université, trois personnalités doivent représenter respectivement les communes de Noisy-le-Grand, Champs-sur-Marne et le syndicat de l'agglomération nouvelle du Val-Maubuée.

III. LE BILAN QUALITATIF ET QUANTITATIF DES UNIVERSITÉS NOUVELLES : DES RÉSULTATS JUGÉS TRÈS POSITIFS

A. LA COMMISSION D'ÉVALUATION DES UNIVERSITÉS NOUVELLES

Le ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche a constitué à la fin de 1993 une commission d'évaluation des universités nouvelles dont la présidence a été confiée à M. Michel Rougevin-Baville, Conseiller d'Etat, président adjoint de la section du contentieux du Conseil d'Etat et dont le rapporteur était M. Charles Elmary, inspecteur général de l'administration de l'éducation nationale.

La commission était composée en outre de M. Michel Lavallou, président de l'université de technologie de Compiègne et de M. Pierre Valle, président de l'université de Lyon III, et président de la commission de législation et de la réglementation de la conférence des présidents d'université (CPU) ainsi que de deux chefs d'entreprise.

La mission qui lui était dévolue portait sur « l'appréciation générale de l'apport des règles dérogatoires applicables aux universités nouvelles » par l'évaluation de l'efficacité des instances et organes spécifiques mis en place dans ces établissements.

La méthode d'analyse retenue a consisté à auditionner l'administrateur provisoire et le président du conseil d'orientation de chacune des universités, à organiser sur place des réunions de travail avec les équipes dirigeantes, les représentants des enseignants-chercheurs élus aux conseils, des personnels IATOS représentatifs, des intérêts économiques et sociaux membres des conseils, des collectivités territoriales et des élus étudiants.

La commission a pu également accéder à tout document se rapportant à chacune des universités : comptes rendus d'activités, évolution des effectifs étudiants, structure du corps enseignant, évolution des formations, résultats ... Sur la base de ces informations, la commission a ainsi été en mesure d'apprécier les résultats constatés, d'évaluer l'efficacité du système dérogatoire, de porter un jugement sur la situation actuelle de ces sept universités nouvelles et ainsi de proposer ou non la prorogation des expérimentations en cours.

Sans établir une corrélation absolue entre les résultats des universités nouvelles et le régime dérogatoire dont elles bénéficient, la commission d'évaluation estime cependant que «leur aptitude à faire face au développement des effectifs, en termes d'accueil et d'encadrement, et leur implantation dans le tissu local doivent beaucoup à l'efficacité de leur système de gouvernement et de décision».

Les indications ci-après, tirées du rapport de la commission, soulignent les résultats très positifs obtenus par les universités nouvelles, tant pour l'efficacité administrative des organes mis en place que pour l'accueil et les formations offertes à leurs étudiants.

B. UN SYSTÈME DE DIRECTION ET D'ADMINISTRATION «SIMPLIFIÉ, DIRECT ET EFFICACE»

1. L'exécutif des universités nouvelles : les administrateurs provisoires

La commission d'évaluation note que la quasi totalité des administrateurs provisoires choisis ont déjà exercé des responsabilités de direction et d'administration universitaires : quatre d'entre eux sont d'anciens présidents d'université ayant déjà rempli des mandats électifs universitaires et tous ont exercé des responsabilités dans des laboratoires ou des équipes de recherche.

Ces choix ont garanti, dès le départ, leur capacité à administrer et gérer les nouveaux établissements.

Les auditions menées par la commission d'évaluation ont permis de constater que les administrateurs provisoires avaient su, en s'appuyant sur leur expérience et sur l'ensemble des membres de la communauté universitaire, faire prévaloir, face aux intérêts extérieurs, la «primauté du service public de l'enseignement supérieur» et l'autonomie universitaire.

Les représentants des collectivités territoriales et des intérêts économiques rencontrés par la commission ont indiqué qu'un partenariat efficace, tant sur le plan des investissements que sur celui de l'aide à l'enseignement (stages, tutorat, projets, participation à la formation) s'était institué avec ces nouveaux établissements.

Dans le même sens, les représentants des personnels et des usagers ont reconnu dans leur ensemble cet aspect positif du

systeme derogatoire, juge par eux-memes efficace et necessaire a l'essor de ces etablissements.

Enfin, la commission d'evaluation note que les administrateurs provisoires ont spontanement exerce leurs prerogatives en y associant des equipes de direction de composition et d'importance variables selon la structure geographique et le caractere unitaire ou multipolaire des universites.

2. Le conseil d'universite : un pouvoir deliberant dont «l'action a ete fructueuse»

Comme il a ete vu, les conseils d'universite dont la composition est plus reduite que celle des conseils d'administration prevus par la loi de 1984, doivent assurer cependant la representation de toutes les categories des personnels, des usagers et des partenaires des etablissements.

Du fait de la frequence de leurs reunions (quatre a six par an) et de la nature de leurs debats, ils sont apparus comme des organes deliberants plus efficaces que d'autres assemblees plus nombreuses.

La commission d'evaluation s'est interrogee cependant sur la representativite actuelle des personnels elus dans les universites les plus anciennes : leur conseil d'universite represente en effet le corps electoral de la periode initiale et de nouvelles elections a partir de corps electoraux desormais elargis assureraient sans doute de maniere plus satisfaisante la participation des nouveaux personnels, ce renouvellement n'impliquant pas un accroissement du nombre des membres des conseils.

Lors de la discussion du present projet de loi devant l'Assemblee nationale, le ministre a effectivement constate que les conseils des universites nouvelles, en raison de la croissance de celles-ci, n'etaient aujourd'hui plus suffisamment representatifs des differentes categories.

Il a pris ainsi l'engagement, repondant en cela a la demande des administrateurs provisoires et des presidents des conseils, de modifier les decrets constitutifs fixant la composition de ces conseils, pour tenir compte de l'augmentation du nombre des etudiants, des enseignants-chercheurs et des personnels techniques.

3. Le conseil d'orientation : un dispositif novateur dont la cohérence a aidé au développement des nouvelles universités

Ce nouveau conseil de «sages et d'experts» a été perçu, au départ, avec une certaine circonspection par la communauté universitaire.

Cependant, la commission d'évaluation rote que la qualité des personnalités désignées, la participation des enseignants-chercheurs, le rôle important des représentants des collectivités locales et des intérêts économiques et sociaux ont levé ces préventions initiales et contribué à la reconnaissance de ce conseil d'orientation.

Comme il a été vu, ces organes non délibérants ne formulent que des avis sur les budgets et contrats d'établissement mais ils ont joué un rôle décisif, selon la commission d'évaluation, en matière de formation et de recherche dans la définition générale des stratégies des établissements.

Le conseil d'orientation est apparu ainsi comme un lieu de rencontre particulièrement important entre les personnels universitaires et les partenaires extérieurs, ainsi qu'entre les représentants extérieurs eux-mêmes, et notamment dans le cas des universités aux implantations dispersées.

Enfin, comme ce conseil d'orientation n'est impliqué ni dans la gestion ni dans la vie interne universitaire, la participation de ses membres aux réunions est apparue plus forte que celle des personnalités extérieures des conseils d'administration des établissements de droit commun. La commission estime que la qualité des présidents des conseils d'orientation semble avoir joué un grand rôle dans le développement scientifique et la définition des orientations des nouveaux établissements.

4. Une organisation interne souple et efficace

a) sur le plan scientifique

Les administrateurs provisoires et les conseils ont mis spontanément en place des centres de réflexion scientifique adaptés aux intérêts des établissements en dehors de toute obligation légale ou réglementaire.

Ces organes diversifiés selon les universités ont répondu à un besoin de coordination des actions de recherche et de développement de la capacité scientifique des établissements.

Leur composition est diverse :

- le comité scientifique de l'université de Cergy-Pontoise est composé de professeurs représentant chacun un département ;

- le conseil scientifique de l'université d'Artois rassemble tous les responsables enseignants de chaque département appelé UFR ;

- le conseil scientifique de l'université de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines regroupe les responsables de «groupes sectoriels scientifiques» créés par les conseils.

b) tendant à assurer la coordination des formations

Il convient de rappeler que les universités nouvelles ne sont pas soumises expressément aux dispositions de l'article 32 de la loi de 1984 qui définit l'organisation des composantes des universités.

Cependant, dans une perspective pédagogique et de coordination des enseignements, elles ont regroupé les formations dans des structures qui répondent à un projet éducatif et à un programme de recherche.

Ces structures, dont l'intitulé varie (département disciplinaire et de recherche, unité de formation et de recherche, unité de formation) ne sont pas soumises aux règles d'organisation traditionnelles des UFR.

Toutefois certaines universités nouvelles confrontées à un développement des effectifs étudiants, à une diversification des enseignements ou à une gestion de pôles géographiques identifiés à des formations, ont conféré à ces structures un véritable rôle administratif.

Pour certains interlocuteurs de la commission d'évaluation, le développement plus rapide de certaines disciplines, telles le droit, l'économie ou la gestion appellerait une organisation réglementaire qui répondrait à la volonté des enseignants concernés de mettre en place une structure d'organisation séparée.

La commission d'évaluation remarque qu'une réponse immédiate à leur attente conduirait à «déséquilibrer le développement pluridisciplinaire de ces établissements nouveaux et à accroître le risque de la tentation facultaire».

L'organisation interne actuelle de ces établissements demande ainsi sans doute à être consolidée selon des modalités appropriées, notamment en raison de l'augmentation constante de leurs effectifs d'étudiants et de la diversification des formations qui leur sont proposées.

C. UN DEVELOPPEMENT CONSTANT ENCOURAGÉ PAR UN ENVIRONNEMENT FAVORABLE

Depuis leur création, les universités nouvelles ont été conduites à accueillir des étudiants de plus en plus nombreux, en particulier dans la région parisienne.

Cette augmentation des effectifs est allée de pair avec celle du nombre des formations offertes et avec la diversification de ces dernières.

Cette évolution s'est accompagnée d'un effort en faveur de la recherche universitaire et d'un apport financier substantiel des collectivités locales en faveur des nouveaux établissements.

1. L'analyse du mouvement général d'augmentation des effectifs étudiants des universités nouvelles

En l'espace de deux ans, les effectifs de leurs étudiants sont passés de 18.000 à plus de 29.000 et les prévisions établies pour la rentrée de 1995 font état de plus de 40.000 étudiants qui seront accueillis par les nouveaux établissements.

Cette forte croissance s'explique par le fait que, lors de leur création, les universités nouvelles ont « repris » les antennes universitaires délocalisées qui avaient été mises en place par des établissements universitaires existants et qui souhaitaient développer des formations de proximité pour la préparation des diplômes d'études universitaires générales (DEUG) et alors que des IUT préexistaient en général depuis longtemps sur les sites.

Outre la prise en charge de ces antennes, la création d'universités de plein exercice impliquait le développement rapide de formations de deuxième cycle et l'amorce d'un recrutement en troisième cycle au fur et à mesure de l'implantation d'équipes de recherche menée en liaison avec les universités mères.

Cette évolution s'est traduite par une croissance spectaculaire des effectifs d'étudiants de 1991 à 1993 pour les six premiers établissements créés : plus de 60 % pour les deux universités de province et celle de Versailles-Saint-Quentin-en-Yvelines mais surtout de plus de 300 % pour Cergy-Pontoise et Marne-la-Vallée en région parisienne.

Le tableau ci-dessous retrace la croissance des effectifs des universités nouvelles hors IUT :

Universités	Rentrées Universitaires	Année I de l'université création en E.P.C.S.C.P.	Rentrée 1993		Prévisions 1995		Pour mémoire Effectifs I.U.T. 93 en plus
			Effectifs hors I.U.T.	% d'aug.	Effectifs hors I.U.T.	%(1) sur 93	
ARTOIS		2.636	4.282	62,4	6.433	50,2	1.700
LITTORAL		3.204	5.227	63,1	7.100	35,8	860
CERGY-PONTOISE		1.638	4.996	305	8.600	72,1	700
EVRY-VAL-D'ESSONNE		1.141	3.344	208	4.650	40,7	990
MARNE-LA-VALLEE		742	2.245	302	5.350	238	310
VERSAILLES SAINT- QUENTIN		3.947	6.555	66	8.500	29,6	1.000
LA ROCHELLE		2.449	2.449	-	-	-	-
TOTAL		18.174	29.098		40.633		4.560

(1) : Pourcentage d'augmentation des effectifs par rapport à la rentrée 1993.

Cet afflux d'étudiants s'explique largement, pour les établissements de province, par le phénomène de démocratisation des deuxièmes cycles universitaires : des étudiants qui ne poursuivaient traditionnellement des études que jusqu'au DEUG ou au DUT ont découvert les nouvelles formations de second cycle, rendues plus accessibles du fait de leur proximité. Dans le même temps, de nouvelles couches de la population découvraient pour la première fois les perspectives nouvelles offertes pour des études supérieures.

S'agissant de la région parisienne, la sectorisation découlant du nouveau système d'inscription a permis d'orienter vers les universités nouvelles de nombreux étudiants qui s'inscrivaient traditionnellement dans les universités parisiennes.

Ces établissements nouveaux étaient également choisis par les étudiants pour des raisons de proximité ou tenant à la nature des formations qui leur étaient proposées.

Il convient de noter que la majorité des étudiants des universités nouvelles provient des bassins où sont situés les pôles de formation.

La commission d'évaluation remarque que les nouveaux établissements ont su faire face avec diligence et efficacité, malgré des moyens au départ limités, à l'accueil et à la scolarité de ces étudiants.

Elle estime que ces efforts entrepris depuis près de trois ans ne sauraient être interrompus car le développement de ces universités est appelé à se poursuivre jusqu'à la rentrée 1995 selon un rythme soutenu, comme l'indique le tableau cité plus haut.

Elle considère que le maintien de structures administratives qui ont fait leur preuve depuis 1991 apparaît comme un gage de cohérence de leur action.

2. Des formations diversifiées et professionnalisées

Le tableau ci-dessous retrace par établissement et par niveau de diplômes le nombre de formations «habilitées» de 1991 à 1993, hors IUT et hors DEA :

UNIVERSITES	DIPLOMES	D.E.U.G.	LICENCE	MAITRISE	D.E.U.P.	D.E.S.S.	TOTAL
	D.E.U.S.T.						
I - Régions parisiennes							
CERGY-PONTOISE	13	15	11	3	2		44
EVRY-VAL-D'ESSONNE	13	12	12	4	3		44
MARNE-LA-VALLEE	7	8	10	1	11		37
VERSAILLES ST-QUENTIN	18	13	15	-	4		50
II - Province							
ARTOIS	10	13	9	2	5		39
LITTORAL	23	10	6	1	1		41
LA ROCHELLE	4	7	7	2	-		20
	88	78	70	13	26		275

Au-delà de ces seules données qui traduisent le fort potentiel de formation apporté par les universités nouvelles, la commission d'évaluation constate que de nombreuses spécialisations offertes par les diplômes habilités témoignent de l'implication des représentants des intérêts économiques et sociaux membres des conseils.

Les quelque vingt-six DESS habilités confirment à cet égard la forte tendance des universités nouvelles à créer des « systèmes de formation professionnalisés aidés en cela par les acteurs directs de la vie économique ».

3. Le développement des capacités de recherche des universités nouvelles

Cette capacité de recherche s'exprime dans l'implantation de laboratoires, la constitution d'équipes de recherche et dans une reconnaissance accordée par les instances d'évaluation mais reste encore, pour le moment, fortement tributaire de la politique de recherche des universités de rattachement.

Cependant, et notamment en région parisienne où l'environnement est particulièrement favorable, deux universités nouvelles ont constitué des commissions de spécialistes orientés sur l'extérieur pour le recrutement des enseignants-chercheurs :

- à Marne-la-Vallée, neuf «équipes» et trois «programmes pluriformations» ont été reconnus et cinq DEA ont été habilités ;

- à Cergy-Pontoise, une action en matière de recrutement des enseignants-chercheurs a été engagée et un partenariat scientifique a été développé à travers les programmes pluriformations.

Ces deux exemples témoignent de la rapidité avec laquelle les nouveaux établissements ont obtenu des résultats probants en matière de constitution d'équipes et de définition de thèmes de recherche.

La commission d'évaluation estime que l'effort entrepris en ce sens ne peut être complet que s'il se situe dans une certaine durée.

4. La contribution financière apportée par les collectivités locales aux universités nouvelles

Après avoir souligné le caractère fructueux du dialogue engagé avec les collectivités locales, la commission d'évaluation a mesuré leur contribution financière (y compris celle des districts, des communautés urbaines et des syndicats de communes) aux opérations d'investissements des universités nouvelles, hors foncier et équipement.

UNIVERSITES	ORIGINE DES FINANCEMENTS			
	en millions de francs			
	ETAT	COLLECTIVITES TERRITORIALES	FONDS EUROPEEN	TOTAL
I - Région parisienne				
CERGY-PONTOISE	420,520	480,400	-	900,920
EVRY-VAL-D'ESSONNE	231,652	74,100	-	305,752
MARNE-LA-VALLEE	343,408	382,950	-	726,358
VERSAILLES ST-QUENTIN	425,159	366,700	-	791,859
II - Provinces				
ARTOIS	280,423	679,778	69,280	1029,481
LITTORAL				
LA ROCHELLE	67,580	60,400	17,550	145,450
	1768,662	2044,328	86,830	3899,820

Le tableau ci-dessus souligne la part très importante qui leur est affectée par les collectivités locales : avec plus de 2 milliards de francs sur un total de 3,9 milliards de francs, cette part représente 52,4 % de l'ensemble des investissements mobiliers.

Il convient de rapprocher ces chiffres de la part des financements de l'Etat alloués aux sept établissements et qui s'élève à 1,7 milliard de francs.

La commission d'évaluation souligne que les négociations avec les partenaires de l'Etat ont nécessité un engagement fort des administrateurs provisoires aux côtés des recteurs et estime que «leur présence comme partenaires locaux semble essentielle dans la poursuite des programmes jusqu'à la rentrée 1996».

S'agissant des personnels, le ministre a fourni des indications lors de la discussion à l'Assemblée nationale du présent projet de loi sur les efforts effectués par le gouvernement pour répondre à l'accroissement des effectifs des universités nouvelles. Les créations d'emplois y sont nettement plus importantes que dans les

autres établissements et leurs dotations budgétaires ne sont pas encore calculées selon la procédure de droit commun.

Il a ainsi précisé que l'augmentation du nombre d'enseignants qui leur avait été affectés dans le cadre du budget de 1994 avait été très importante puisqu'elle portait sur 270 postes qui s'ajouteront aux 789 postes existants.

Il a également indiqué que la dernière loi de finances leur avait affecté 100 postes de personnels IATOS, soit les deux tiers des postes prévus pour l'ensemble des universités qui s'ajouteront aux 495 postes existants.

D. LES CONCLUSIONS POSITIVES ET LES RECOMMANDATIONS ÉMISES PAR LA COMMISSION D'ÉVALUATION

La commission d'évaluation a ainsi constaté que le régime dérogatoire institué par les décrets portant création et organisation provisoire des universités nouvelles avait permis une implantation efficace et avait garanti, dans l'ensemble, l'essor de ces nouveaux établissements.

Elle a également observé que le processus engagé en 1991 n'était pas terminé et que le développement de ces établissements allait se poursuivre d'une façon soutenue jusqu'en 1996.

Ce constat a conduit la commission d'évaluation à préconiser l'extension de la période transitoire jusqu'à une date permettant une complète stabilisation des universités nouvelles.

La dynamique créée ne saurait être interrompue avant 1996, pour les premières d'entre elles, «sans obérer, sur nombre de points, les facteurs de réussite forts qui ont été recensés, et que tous les interlocuteurs rencontrés ont reconnus comme tels».

Elle note également que certains d'entre eux ont souhaité même la pérennisation du système, voire son extension aux universités anciennes qui le voudraient en tout ou en partie, pour faciliter les expériences pédagogiques et les progrès novateurs.

Elle estime cependant que la vie interne des nouveaux établissements requiert dès maintenant une définition plus structurée de la vie de leurs composantes, soit par une modification

des décrets statutaires, soit par des instructions ministérielles données aux administrateurs provisoires.

En conclusion, la commission d'évaluation souligne que le succès des universités nouvelles, patent et reconnu de tous, implique pour un temps la continuité de leur action dans le cadre juridique actuel.

Dans le droit fil de ces conclusions, le conseil des ministres du 20 avril dernier a adopté le projet de loi qui est soumis aujourd'hui à l'examen du Sénat.

IV. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR LE PROJET DE LOI

- La durée des dérogations

Le projet de loi se propose d'abord de porter de trois à cinq ans la durée des dérogations ouvertes aux universités nouvelles.

Cette prorogation n'empêchera pas un établissement qui le souhaiterait de revenir au droit commun de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, avant l'expiration de cette période de cinq ans.

Dans ce cas, il lui suffirait d'adopter des statuts conformes aux dispositions de cette loi, comme le prévoient d'ores et déjà les dispositions réglementaires applicables.

- Le cadre des dérogations

Conformément à la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993, le projet de loi précise le cadre de réalisation de ces dérogations et définit la nature et la portée des expérimentations dans les universités nouvelles.

Ces dérogations devront porter exclusivement sur l'organisation des nouveaux établissements et leur administration telles que celles-ci sont définies par la loi du 20 juillet 1992 qui permet de déroger aux articles correspondants de la loi du 26 janvier 1984.

- Les garanties prévues

Conformément aux conditions posées par le Conseil constitutionnel, les dérogations devront d'abord assurer la représentation spécifique des professeurs et des autres enseignants-chercheurs, dans le respect de leur indépendance, ainsi que des autres personnels et usagers.

Le projet de loi précise par ailleurs que ces dérogations ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant des établissements, c'est-à-dire le conseil d'université.

Il ajoute enfin que les expérimentations feront l'objet, six mois avant leur expiration, d'une procédure d'évaluation par le comité national d'évaluation (CNE) des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, afin de permettre au législateur de tirer ultérieurement des conséquences de ces expériences dérogatoires.

*

* *

Le présent projet de loi, très ponctuel et imposé par les circonstances, a donc pour seul objet de proroger et de délimiter le système dérogatoire des universités nouvelles.

Il ne préjuge évidemment en rien de l'évolution globale ultérieure de notre système d'enseignement supérieur même s'il convient dès aujourd'hui de s'interroger sur les modalités de sortie d'un système dérogatoire provisoire qui ne concerne pour l'instant que sept établissements regroupant seulement 30.000 étudiants, et si à partir de leur évaluation en fin de période, les universités nouvelles constitueront sans doute un élément important des réflexions futures.

Comme l'indiquait le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche devant un colloque récent des Cercles universitaires, la réforme en profondeur de l'université doit être un objectif prioritaire mais ne pourra être engagée qu'après une concertation étroite et approfondie avec la communauté universitaire.

*

* *

EXAMEN DES ARTICLES

Article premier

Les modifications introduites dans l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

A. L'allongement de la durée des expérimentations

L'article premier tend d'abord, en modifiant la première phrase du second alinéa de l'article 21 de la loi n° 384-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur, à allonger la durée des expérimentations des universités nouvelles de trois à cinq ans.

A cette exception près, la première phrase reste inchangée, et notamment l'énumération des articles déjà rappelés de la loi de 1984 auxquels les décrets portant création de nouveaux établissements peuvent déroger.

Le présent projet de loi n'autorise ainsi aucune extension au champ dérogatoire prévu par la loi de 1984 modifiée par l'article 4 de la loi du 20 juillet 1992.

B. L'objet des dérogations

L'article premier tend ensuite à compléter la seconde phrase du second alinéa de l'article 21.

Dans sa rédaction actuelle, cet article stipule d'une part, que les dérogations doivent avoir pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements ou d'expérimenter des formules nouvelles, et d'autre part, qu'elles doivent assurer la participation des personnels et des usagers.

La rédaction proposée par le projet tend, pour sa part, à préciser expressément que les dérogations doivent avoir pour seul

objet d'expérimenter, dans les nouveaux établissements, des modes d'organisation et d'administration différents de ceux fixés par les articles énumérés de la loi de 1984.

Cette formulation paraît inspirée du souci du Gouvernement de tenir compte des préoccupations exprimées par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 juillet 1993 : celui-ci avait notamment reproché aux dérogations prévues dans la proposition de loi invalidée de « n'être assorties, quant à leur contenu, d'aucune précision ni d'aucune limite, à la seule exception de l'obligation de prévoir la participation des personnels et des usagers avec voix délibérative. »

C. L'indépendance et la libre expression des enseignants-chercheurs et des professeurs

L'article premier tend ensuite à modifier la seconde phrase du second alinéa de l'article 21 en stipulant que les dérogations doivent assurer une représentation spécifique des professeurs et des autres enseignants-chercheurs dans le respect de leur indépendance, ainsi que des autres personnels et des usagers et qu'elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces diverses catégories au sein de l'organe délibérant.

Il convient de rappeler que le texte en vigueur prévoit seulement que les dérogations doivent assurer la participation des personnels et des usagers.

Les précisions apportées par le projet de loi sur ce point semblent là aussi témoigner du souci du Gouvernement de répondre à la décision du Conseil constitutionnel relative à la proposition de loi invalidée.

D. L'évaluation des expérimentations

Les deux derniers alinéas du texte proposé par l'article premier introduisent enfin des dispositions nouvelles relatives à l'évaluation des expérimentations.

Le texte proposé tend d'abord à préciser l'autorité qui sera chargée de procéder à l'évaluation des nouveaux établissements.

Le comité national d'évaluation (CNE) des établissements d'enseignement supérieur qui existe déjà et qui s'est signalé par la

qualité de ses travaux d'évaluation à l'égard des universités de droit commun sera chargé de cette tâche.

Le texte proposé tend ensuite à affirmer le caractère systématique des évaluations et à indiquer le moment où celles-ci doivent avoir lieu : une évaluation obligatoire devra ainsi être faite pour chaque établissement procédant à une expérimentation et ses résultats devront être adressés au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur au plus tard six mois avant la fin de l'expérience.

En conséquence les rapports d'évaluation des universités nouvelles de la région parisienne créées par les décrets du 22 juillet 1991 devront être communiqués six mois avant l'expiration du délai d'expérimentation de cinq ans, soit en janvier 1996.

En outre, cette précision apportée par l'article premier du projet de loi répond encore au reproche formulé par le juge constitutionnel dans sa décision de juillet 1993 concernant le caractère facultatif des évaluations prévues par la proposition de loi invalidée.

Le dernier alinéa du texte proposé pour l'article premier vise enfin le cas où une université nouvelle souhaiterait mettre un terme à l'expérimentation engagée avant l'expiration du délai de cinq ans.

Dans ce cas, l'autorité exécutive de l'université concernée demande au ministre de faire procéder à l'évaluation par le comité national prévu lequel lui adresse son rapport dans un délai de six mois.

Cette précision répond ainsi aux objections formulées par le conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) qui avait émis un avis défavorable sur l'avant projet de loi en considérant que le texte qui lui était soumis ne prévoyait pas pour les établissements qui le souhaiteraient la faculté de mettre un terme à leurs expérimentations en cours avant le terme prévu.

Le projet de loi prévoit ainsi explicitement que l'administrateur provisoire pourra, le cas échéant, demander au ministre chargé de l'enseignement supérieur de faire procéder à une évaluation.

II. LES MODIFICATIONS INTRODUITES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

- L'Assemblée nationale a d'abord adopté sur proposition de sa commission, un amendement tendant à exclure explicitement du champ des dérogations, l'article 38-1 de la loi de 1984.

Cet article stipule que nul ne peut être membre du conseil d'un établissement d'enseignement supérieur s'il a fait l'objet d'une condamnation pour un crime ou un délit sanctionné par une peine d'emprisonnement et ajoute que le contrôle de l'application de ce principe relève du recteur de l'académie dans le ressort de laquelle l'établissement a son siège.

Il convient de souligner que le texte du projet reprend l'énumération des articles de la loi de 1984 qui couvrent le champ des dérogations autorisées, et notamment les articles 38, 39 et 40, ce qui exclut, semble-t-il, l'article 38-1 auquel il ne saurait évidemment être envisagé de déroger compte tenu de son objet.

- S'agissant de l'indépendance et de la libre expression des professeurs et enseignants-chercheurs, l'Assemblée nationale a estimé que leur garantie n'était pas liée uniquement au problème de la représentation de ces deux catégories dans les instances de l'établissement.

Considérant que cette rédaction était trop limitative pour répondre complètement au souci exprimé par le juge constitutionnel dans sa décision de juillet 1993, l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission, sous-amendée par le Gouvernement, a adopté pour le 3ème alinéa de l'article premier une rédaction inspirée de la décision rendue sur ce sujet par le Conseil constitutionnel le 20 janvier 1984⁽¹⁾ et se'lon laquelle les dérogations doivent assurer l'indépendance des professeurs comme celle des autres enseignants-chercheurs, par la représentation spécifique et authentique de chacun de ces ensembles mais aussi assurer la représentation spécifique et authentique des autres personnels ainsi que des usagers.

- S'agissant des conditions dans lesquelles l'établissement prend la décision de poursuite ou d'arrêt de l'expérimentation en cours, l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission, sous-amendée par le Gouvernement, a précisé la rédaction de la fin du dernier alinéa de l'article premier, en s'appuyant davantage que ne faisait le projet de loi sur les

⁽¹⁾ décision 83-165 DC du 20 janvier 1984, 27ème considérant

observations du Conseil constitutionnel qui, dans sa décision du 28 juillet 1993, avait reproché au texte de la proposition de loi invalidée :

- de ne pas définir «les conditions dans lesquelles le ministre se voit reconnaître la possibilité de mettre fin à une expérimentation au vu des résultats de cette évaluation» ;

- de ne pas définir assez précisément «les conditions et les procédures suivant lesquelles les expérimentations doivent faire l'objet d'une évaluation conduisant à leur maintien, à leur modification, à leur généralisation ou à leur abandon.»

Le texte adopté par l'Assemblée nationale tend ainsi à préciser la procédure selon laquelle un établissement qui entendrait mettre fin à l'expérimentation avant l'échéance du délai de cinq ans peut, après évaluation, décider d'interrompre effectivement l'expérience ou de la poursuivre jusqu'à son terme.

Il exclut en conséquence la possibilité d'aménagement de l'expérimentation qui pourrait encourir le reproche déjà formulé par le conseil constitutionnel en 1993 de conférer aux universités nouvelles le pouvoir de modifier elles-mêmes les règles constitutives de la catégorie d'établissements publics à laquelle elles appartiennent.

III. POSITION DE LA COMMISSION

Tout en se félicitant des résultats très satisfaisants obtenus par les universités nouvelles, et attestés par la commission d'évaluation créée à cet effet, votre commission ne peut que souscrire au principe de l'allongement de la période d'expérimentation posé par l'article premier qui devrait permettre de confirmer leur succès en assurant la continuité de leur action.

Elle tient à rappeler que ce délai de cinq ans figurait déjà dans le texte initial du projet du gouvernement qui allait devenir la loi du 20 juillet 1992 et que le Parlement a ramené à trois ans. L'allongement prévu répond par ailleurs à la mise en place de cycles successifs dans les universités nouvelles.

Votre commission exprime son accord avec l'esprit des modifications apportées par l'Assemblée nationale et qui tendent notamment à répondre étroitement aux observations formulées par le Conseil constitutionnel, qu'il s'agisse de garantir de manière plus large l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-

chercheurs ou de préciser les conditions dans lesquelles l'établissement prend la décision de poursuite ou d'arrêt de l'expérimentation.

Votre commission vous proposera ainsi d'adopter l'article premier sous réserve des modifications suivantes :

- dans la première phrase du texte proposé pour le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi de 1984, elle vous proposera d'abord de revenir au texte initial du projet de loi en supprimant la référence faite à l'article 38-1 de ladite loi qui lui apparaît superfétatoire compte tenu de son objet et surtout du fait que les articles auxquels il est permis de déroger sont limitativement énumérés.

- elle vous proposera ensuite une nouvelle rédaction du deuxième alinéa du texte proposé pour l'article 21, qui, outre des modifications de forme, portera sur les points suivants :

● dans le deuxième alinéa du texte proposé, votre commission observe d'abord que l'objet des dérogations en ne visant que les seules expérimentations apparaît moins large que celui prévu par les textes en vigueur qui visaient également la mise en place des nouveaux établissements.

Certes la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993 qui visait l'ensemble des établissements ne mentionne que les seules expérimentations à la différence de l'article 21 modifié par la loi de 1992. Votre commission considère cependant que les notions de mise en place des nouvelles universités et d'expérimentations qui y sont menées quant à leurs modes d'organisation et d'administration, ne recouvrent pas les mêmes réalités.

La mise en place est en effet nécessairement limitée dans le temps et vise tout particulièrement l'installation des nouvelles instances représentatives de diverses catégories encore peu nombreuses dans cette période de démarrage d'un établissement nouveau.

Les dérogations prévues à l'article 21 de la loi de 1984 apparaissent donc particulièrement utiles pour faciliter l'installation et la mise en place des universités nouvelles, dont le processus de création n'est d'ailleurs pas stoppé puisque celle de Vannes-Lorient pourrait prochainement voir le jour.

En revanche, l'expérimentation de modes dérogatoires d'organisation et d'administration vise plutôt des universités nouvelles implantées depuis plusieurs années, telles celles de la région parisienne qui, par leur taille et la diversité de leurs

formations, s'apparentent désormais à des universités moyennes de droit commun, et doivent consolider les expériences engagées.

En conséquence, votre commission vous demandera de rétablir la notion de mise en place des nouveaux établissements dans l'objet des dérogations.

● Elle vous proposera ensuite de renforcer la garantie de l'indépendance et de la libre expression des professeurs et enseignants-chercheurs.

Comme il a été vu, l'Assemblée nationale a déjà renforcé cette garantie en adoptant un amendement du Gouvernement qui reprend quasiment la formulation du 27ème considérant de la décision du Conseil Constitutionnel du 20 janvier 1984 : ...«l'indépendance des professeurs comme celle des enseignants-chercheurs ayant une autre qualité suppose, pour chacun de ces deux ensembles, une représentation propre et authentique dans les conseils de la communauté universitaire».

Votre commission vous proposera d'abord de substituer à la notion de représentation «spécifique» celle de représentation «propre» afin de reprendre très exactement la formulation du juge constitutionnel.

Elle vous proposera ensuite de préciser que l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs devra être assurée, outre par la représentation propre et authentique de chacune de ces catégories, par l'importance relative de leur représentation au sein de l'organe délibérant des établissements, c'est-à-dire du conseil d'université.

Cette précision répond aux préoccupations exprimées par le Conseil Constitutionnel dans sa décision de 1984 et correspond en outre à la représentation relative de ces catégories dans les organes délibérants des universités nouvelles telle que celle-ci est fixée par leur décret constitutif.

La représentation de ces deux catégories au sein des conseils d'université des établissements nouveaux tend en effet à respecter les pourcentages prévus à l'article 28 de la loi de 1984 qui fixe la composition du conseil d'administration des établissements de droit commun : c'est ainsi, par exemple, que le conseil d'université de Marne-la-Vallée qui est composé de vingt huit membres comporte douze représentants des personnels d'enseignement et de recherche dont six représentants des professeurs des universités ou personnels assimilés, quatre représentants des autres enseignants-chercheurs ou

personnels assimilés et deux représentants des autres personnels d'enseignement.

Enfin, répondant à un amendement déposé par M. Jacques Guyard à l'Assemblée nationale, qui visait à rééquilibrer la composition des conseils des universités nouvelles compte tenu de la croissance de leurs effectifs, en respectant les fourchettes de représentation prévues à l'article 28 de la loi de 1984, le ministre a pris l'engagement -à la demande d'ailleurs des administrateurs provisoires et des présidents des conseils d'administration des universités nouvelles- de modifier leurs décrets constitutifs pour tenir compte de l'augmentation du nombre des étudiants, des enseignants-chercheurs et des personnels techniques. Ces modifications devront évidemment s'effectuer dans le respect de la représentation propre et authentique des professeurs et autres enseignants-chercheurs telle que celle-ci vient d'être rappelée.

Sous réserve de ces observations et des deux amendements proposés, votre commission vous demande d'adopter l'article premier du projet ainsi modifié.

Article 2

L'application du nouveau régime aux expérimentations en cours

I. COMMENTAIRE DU TEXTE DU PROJET DE LOI

Cet article tend à préciser que les sept universités nouvelles créées depuis 1991 bénéficieront des dispositions de l'article premier à compter de la date de publication du décret qui les a instituées.

Sans cette précision, l'article premier pourrait être considéré comme s'appliquant seulement aux futures universités nouvelles.

Or l'objet principal du projet de loi est bien évidemment de prolonger les expérimentations en cours qui, en l'état actuel des textes en vigueur, seraient nécessairement interrompues pour les

quatre universités nouvelles de la région parisienne dès le 22 juillet 1994.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II. POSITION DE LA COMMISSION

Votre commission vous proposera un amendement rédactionnel tendant à préciser sans ambiguïté que le nouveau texte s'appliquera à tous les établissements entrant dans le champ d'application de la législation en vigueur.

L'article 4 de la loi n° 92-698 du 20 juillet 1992 s'applique en effet aux six universités nouvelles créées en 1991, c'est-à-dire dans les dix-huit mois précédant la promulgation de la loi de 1992 ainsi qu'à l'université de La Rochelle créée en janvier 1993.

Votre commission estime ainsi préférable de préciser que les établissements existants entrant dans le champ d'application de l'article 4 de la loi de 1992 bénéficient des dispositions de la présente loi à compter de la date de publication du décret qui les a institués.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous demande d'adopter cet article ainsi modifié.

*

* *

Sous réserve de l'adoption des amendements proposés, votre commission demande au Sénat d'adopter le présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission a examiné, au cours d'une réunion tenue le 8 juin 1994 sous la présidence de M. Maurice Schumann, le projet de loi n° 466 (1993-1994) modifiant l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur adopté par l'Assemblée nationale en première lecture, sur le rapport de M. Jean-Pierre Camoin.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

Mme Danielle Bidard-Reydet a indiqué qu'elle ne saurait partager l'analyse faite par le rapporteur selon laquelle le projet de loi n'aurait qu'une portée limitée consistant seulement à prolonger les expérimentations engagées par les universités nouvelles et dont le régime dérogatoire arrive à son terme.

Elle a annoncé, en conséquence, qu'elle serait conduite à voter contre les conclusions du rapporteur.

Le président Maurice Schumann a regretté pour sa part la décision du Conseil constitutionnel du 28 juillet 1993 et a estimé souhaitable que les possibilités de dérogation soient généralisées, pérennisées et étendues à tous les établissements d'enseignement supérieur et à certaines de leurs composantes.

Il a par ailleurs ajouté que si le projet de loi était nécessaire pour prolonger les expériences dérogatoires en cours dans le seul domaine de l'organisation et de l'administration des nouveaux établissements, son adoption ne dispenserait pas de rechercher des solutions plus ambitieuses pour répondre au vrai problème qui est celui de l'augmentation permanente des effectifs d'étudiants confrontés à la recherche d'un emploi et d'une véritable insertion professionnelle.

M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur, a indiqué que si la portée de ce texte pouvait apparaître limitée, du fait notamment du nombre relativement faible d'étudiants accueillis par les universités nouvelles par rapport à l'ensemble des effectifs étudiants, il n'en restait pas moins que les expériences engagées dans les nouvelles universités, notamment sur le plan de la concertation quotidienne entre tous les acteurs de la vie universitaire, devraient contribuer à

alimenter le futur débat sur l'avenir de notre système d'enseignement supérieur.

Il a par ailleurs estimé que la démocratisation la plus large de l'enseignement supérieur était souhaitable mais qu'il convenait d'adapter l'outil universitaire, par tradition élitiste, à ce nouvel objectif.

M. André Maman a également considéré que l'expérimentation de formules nouvelles devrait permettre de faciliter l'accès de l'université au plus grand nombre.

Il a ajouté que les difficultés actuelles en matière d'emploi ne devraient pas conduire à restreindre l'accès à l'enseignement supérieur alors que les mesures prévues dans le nouveau contrat pour l'école se proposent au contraire d'adapter les enseignements primaire et secondaire à tous les élèves, et de favoriser leur réussite au sein du système scolaire.

M. Philippe Richert est convenu que le présent projet de loi, du fait de son objet limité, ne pourrait fournir l'occasion d'un débat général sur l'avenir de notre système universitaire.

Il a cependant souligné la nécessité de lancer un tel débat dans la sérénité et en se gardant de toute précipitation.

La commission a ensuite procédé à l'examen des articles du projet de loi et a adopté les amendements proposés par son rapporteur.

Elle a ensuite adopté le projet de loi ainsi modifié.

TABLEAU COMPARATIF

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur</p> <p>Titre III Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel</p> <p>Article 21. - Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont créés par décret après avis du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.</p> <p>Les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger aux dispositions des articles 25 à 28, 30, 31, 34 à 36 et 38 à 40 de la présente loi, pour une durée n'excédant pas trois ans.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p>• Les décrets portant création d'établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel peuvent déroger aux dispositions des articles 25 à 28, 30, 31, 34 à 36, 38, 39 et 40 de la présente loi pour une durée de cinq ans.</p>	<p>Article premier.</p> <p>Le deuxième alinéa de l'article 21 de la loi n° 84-52 du 26 janvier 1984 sur l'enseignement supérieur est remplacé par quatre alinéas ainsi rédigés :</p> <p>• Les décrets ...</p> <p>...34 à 36, 38 à 40, à l'exception de l'article 38-1, de la présente loi pour une durée de cinq ans.</p>	<p>Article premier.</p> <p>• Les décrets ...</p> <p>...36, 38, 39 et 40 de la présente...</p> <p>...de cinq ans.</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Les dérogations doivent avoir pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements ou d'expérimenter des formules nouvelles; elles doivent assurer la participation des personnels et des usagers.</p>	<p>—</p> <p>•Les dérogations doivent avoir pour seul objet d'expérimenter, dans les nouveaux établissements, des modes d'organisation et d'administration différents de ceux prévus par les articles susmentionnés; elles doivent assurer la représentation spécifique des professeurs et des autres enseignants chercheurs dans le respect de leur indépendance, ainsi que des autres personnels et des usagers; elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant.</p>	<p>—</p> <p>•Les dérogations ...</p> <p>... assurer l'indépendance des professeurs comme celle des autres enseignants-chercheurs, par la représentation spécifique et authentique de chacun de ces deux ensembles; elles doivent également assurer la représentation spécifique et authentique des autres personnels, ainsi que celle des usagers; ...</p> <p>... délibérant.</p>	<p>—</p> <p>•Les dérogations ont pour objet d'assurer la mise en place des nouveaux établissements ou d'y expérimenter des modes d'organisation et d'administration nouveaux. Elles assurent l'indépendance des professeurs et des autres enseignants-chercheurs par la représentation propre et authentique de chacun de ces deux ensembles et par l'importance relative de cette représentation au sein de l'organe délibérant de l'établissement. Elles assurent également la représentation propre et authentique des autres personnels et des usagers. Elles ne peuvent porter atteinte au principe de l'élection des représentants de ces différentes catégories au sein de l'organe délibérant.</p>
	<p>•Les expérimentations prévues à l'alinéa précédent sont l'objet d'une évaluation par le comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel; le comité établit, pour chaque établissement, un rapport qu'il adresse au Parlement et au ministre chargé de l'enseignement supérieur, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation.</p>	<p>Alinéa sans modification</p>	<p>Alinéa sans modification</p>

Dispositions en vigueur	Texte du projet de loi	Texte adopté par l'Assemblée nationale	Propositions de la Commission
—	<p>« Dans le cas où un établissement entend mettre fin à l'expérimentation avant l'expiration du délai de cinq ans susmentionné, l'autorité exécutive de l'établissement demande au ministre de faire procéder à l'évaluation par le comité national d'évaluation qui lui adresse son rapport dans un délai de six mois. »</p>	<p>« Dans le cas ...</p> <p>... ministre chargé de l'enseignement supérieur de faire procéder à l'évaluation par le Comité national d'évaluation ; ce dernier adresse son rapport au ministre et à l'autorité exécutive de l'établissement dans un délai de six mois à compter de la date de la demande de l'autorité exécutive ; il émet notamment un avis sur l'opportunité de la poursuite de l'expérimentation ; au vu de cet avis, il appartient à l'établissement de prendre la décision de poursuivre l'expérimentation jusqu'au terme du délai de cinq ans ou de l'arrêter. »</p>	<p>Alinéa sans modification</p>
	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>	<p>Art. 2.</p>
	<p>Les établissements créés en application du deuxième alinéa de l'article 21 de la loi du 26 janvier 1984 précitée et existant à la date de promulgation de la présente loi bénéficient des dispositions de l'article premier à compter de la date de publication du décret qui les a institués.</p>	<p>Les établissements créés... ...de la loi n° 84-52 du 26 janvier... ...institués.</p>	<p>« Les établissements existants entrant dans le champ d'application de l'article 4 de la loi n° 92-678 du 20 juillet 1992 portant diverses dispositions relatives à l'éducation nationale bénéficient des dispositions de la présente loi à compter de la date de publication du décret qui les a institués. »</p>