

N° 93

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2000

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 2001, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par M. Jacques VALADE,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, *président* ; Jean Bernadaux, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Pierre Laffitte, Ivan Renar, *vice-présidents* ; Alain Dufaut, Ambroise Dupont, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, *secrétaires* ; MM. François Abadie, Jean Arthuis, André Bohl, Louis de Broissia, Jean-Claude Carle, Gérard Collomb, Xavier Darcos, Fernand Demilly, André Diligent, Jacques Donnay, Michel Dreyfus-Schmidt, Jean-Léonce Dupont, Daniel Eckenspieller, Jean-Pierre Fourcade, Bernard Fournier, Jean-Noël Guérini, Marcel Henry, Roger Hesling, Pierre Jeambrun, Roger Karoutchi, Serge Lagache, Robert Lafoaoulu, Jacques Legendre, Serge Lepeltier, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, Jean-Luc Miraux, Philippe Nachbar, Jean-François Picheral, Guy Poirieux, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Michel Rufin, Claude Saunier, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Albert Vecten, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 2585, 2624 à 2629 et T.A. 570.

Sénat : 91 et 92 (annexe n° 16) (2000-2001).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. LES MOYENS AFFECTÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	7
A. DES CRÉATIONS BIENVENUES D'EMPLOIS NON ENSEIGNANTS MAIS DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS NÉGLIGÉS	8
1. <i>La faiblesse des créations d'emplois pour les enseignants-chercheurs</i>	8
2. <i>Des créations bienvenues d'emplois non enseignants</i>	9
3. <i>Le plan pluriannuel de programmation</i>	10
a) Les créations d'emplois	10
b) La programmation des recrutements	10
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS	11
1. <i>Les mesures catégorielles</i>	11
2. <i>L'évolution des crédits de fonctionnement</i>	11
3. <i>Les dépenses en capital : une augmentation sensible des autorisations de programme</i>	12
a) Les opérations de constructions et de premier équipement :	12
b) Les grands travaux	12
4. <i>Les crédits de sécurité</i>	12
5. <i>Les dépenses sociales</i>	13
II. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTUDIANTE	13
A. LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	13
1. <i>Les incidences de l'explosion démographique : un quasi doublement du nombre des étudiants en vingt ans</i>	13
2. <i>La ventilation des effectifs à la rentrée 2000</i>	15
3. <i>L'évolution récente des effectifs</i>	15
a) Dans l'ensemble de l'enseignement supérieur	15
b) Pour les seules universités	15
4. <i>Les projections pour les dix ans à venir</i>	16
B. LA NÉCESSITÉ D'UN ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE RENFORCÉ DANS LES PREMIERS CYCLES UNIVERSITAIRES	17
1. <i>La mesure de l'échec universitaire en premier cycle</i>	18
a) L'accès en deuxième cycle	18
b) Le taux de réussite au DEUG	19
2. <i>Une politique de réduction de l'échec universitaire dans les premiers cycles</i>	21
a) Les mesures annoncées	21
(1) La création d'une fonction de directeur des études	21

(2) Vers la pluridisciplinarité et la réorientation	21
(3) Un appel à projets pédagogiques	21
(4) L'amélioration de l'accueil des nouveaux étudiants	22
b) Les observations de la commission	22
3. <i>Des premiers cycles inadaptés</i>	23
4. <i>L'université gagnée par la violence ?</i>	24
C. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU SYSTÈME D'AIDES AUX ÉTUDIANTS	25
1. <i>La réalité de la pauvreté et de la précarité dans le monde étudiant</i>	25
a) Le rapport Dauriac : 100 000 étudiants en dessous du seuil de pauvreté ?	25
b) Le rapport Grignon : 23 000 étudiants en situation de pauvreté	26
(1) Les étudiants « pauvres »	26
(2) Les étudiants en situation précaire	27
(3) Les aides apportées aux étudiants les plus défavorisés	27
(4) L'allocation d'études	28
2. <i>Le plan social étudiant : 30 % d'étudiants aidés</i>	28
a) Les mesures mises en oeuvre à la rentrée universitaire 1998 :	28
b) Les mesures mises en oeuvre à la rentrée universitaire 1999 :	29
c) Les mesures mises en oeuvre à la rentrée universitaire 2000 :	29
d) La réalisation des objectifs du plan social étudiant	30
e) Le financement des mesures du plan social étudiant	30
f) Les autres mesures sociales	30
(1) L'hébergement et la restauration	30
(2) Les transports à coût réduit	31
g) Les observations de la commission	31
III. VERS UNE INFLEXION DU PLAN U3M ?	32
A. LES ORIENTATIONS DU PLAN U3M	32
1. <i>L'amélioration de la vie étudiante : un volet prioritaire</i>	32
2. <i>L'organisation des établissements en réseaux</i>	33
3. <i>La restructuration des locaux universitaires</i>	33
4. <i>Une meilleure implantation de la recherche et des enseignements de troisième cycle</i>	34
5. <i>L'ouverture internationale</i>	34
6. <i>Le plan de rattrapage pour l'Ile-de-France</i>	35
B. LE FINANCEMENT DU PLAN U3M : LE CINQUIÈME DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ILE-DE-FRANCE	36
1. <i>Les crédits inscrits dans les contrats de plan Etat-régions</i>	36
2. <i>Les crédits hors contrats de plan</i>	36
3. <i>Le financement du plan U3M pour la région Ile-de-France</i>	36
4. <i>Les crédits prévus par le projet de budget pour 2001</i>	37
a) La mise en oeuvre des contrats de plan	37
b) Les crédits hors contrats de plan	37
5. <i>Les observations de la commission</i>	38
IV. DES INTERROGATIONS POUR L'AVENIR	39
A. LA RÉORIENTATION DU CONTENU DE CERTAINES FORMATIONS	39
1. <i>Une nécessaire revitalisation de la filière scientifique</i>	39
a) Une évolution préoccupante	39
b) Les raisons d'une désaffection	40
c) Les remèdes envisagés	40
d) Le salut par les filles ?	41
2. <i>L'enseignement supérieur de l'économie : une remise en cause de l'hégémonie des mathématiques ?</i>	42

3. La professionnalisation des formations supérieures.....	42
a) La finalité de la licence professionnelle.....	42
b) Les licences professionnelles ouvertes à la rentrée 2000.....	43
(1) Les secteurs professionnels concernés.....	43
(2) Des cursus spécifiques.....	43
(3) Le suivi du dispositif.....	44
B. UNE UNIVERSITÉ ENCORE TROP PEU OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR.....	44
1. <i>L'accueil des étudiants étrangers</i>	45
a) L'agence Edufrance : une activité limitée.....	45
b) Les universités d'été : un bilan mitigé.....	46
2. <i>Un nécessaire développement de la mobilité étudiante</i>	Erreur! Signet non
a) Le constat.....	1
b) Vers une mobilité virtuelle : un enseignement supérieur européen en ligne.....	1
C. VERS UNE GESTION PLUS EFFICACE DES UNIVERSITÉS.....	1
1. <i>Une nécessaire modernisation de la gestion</i>	1
2. <i>Autonomie ou décentralisation : le rapport Mauroy</i>	1
a) La mise à disposition des collectivités territoriales des personnels ATOS.....	1
b) La construction et l'entretien des établissements d'enseignement supérieur transférés aux régions.....	1
c) L'adaptation des conseils d'administration des universités.....	1
d) Les réactions des responsables régionaux et universitaires.....	1
EXAMEN EN COMMISSION.....	1

Mesdames, Messieurs,

Après avoir été, l'an dernier, le « *parent pauvre* » d'un très vaste département ministériel allant de l'enseignement préélémentaire à la recherche, l'enseignement supérieur ne semble faire l'objet, cette année, que d'un « *programme minimum* » de la part de son ministre, dont le champ de compétence se trouve d'ailleurs amputé de la recherche, celle-ci se trouvant érigée en département ministériel de plein exercice et donc institutionnellement coupée de l'université.

Cette situation n'est pas nouvelle et traduit la difficulté du pouvoir politique à organiser le développement coordonné de l'appareil éducatif dans son ensemble et des actions de recherche conduites ou soutenues par l'Etat.

Certes, la progression des crédits de l'enseignement supérieur n'est pas négligeable puisqu'ils s'élèveront à quelque 56 milliards de francs en 2001 soit, à structure constante, une augmentation de 2,73 % par rapport à 2000, contre 2,63 % pour l'exercice précédent.

Cette évolution doit toutefois être rapprochée de celle des crédits de l'enseignement scolaire qui progressent pour leur part de 2,82 % – l'écart se creusant encore un peu plus dans l'évolution respective de ces deux budgets – et de celle des dépenses du budget général qui n'augmenteront que de 1,6 % en 2001.

Si l'on peut se féliciter du nombre de créations d'emplois non enseignants, qui sont en effet essentiels pour assurer un fonctionnement satisfaisant des établissements et des services déconcentrés, on n'en dira pas autant des emplois d'enseignants qui apparaissent quelque peu sacrifiés : alors que la loi de finances pour 2000 avait autorisé la création de près de 800 emplois de professeurs des universités et de maîtres de conférence, et le

recrutement de 400 ATER, permettant de libérer autant d'emplois d'enseignants-chercheurs, force est de constater que le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2001 est loin du compte.

Il ne prévoit en effet, pour les enseignants-chercheurs, que la création de 300 emplois de maîtres de conférences et aucune création d'emploi de professeur des universités.

Certains diront que cette situation doit être appréciée au regard de la stagnation des effectifs d'étudiants et d'un taux d'encadrement qui continuera à progresser légèrement à la rentrée 2001, soit un taux proche de ceux observés au début des années 80, avant l'explosion de la démographie étudiante.

En fait, la situation d'aujourd'hui n'est plus celle d'hier et les nouveaux étudiants qui ont intégré les premiers cycles universitaires à la suite de la création du bac professionnel et surtout des slogans qui ont conduit une part de plus en plus importante des classes d'âge à accéder au baccalauréat, premier grade universitaire, ne sont plus ceux des années antérieures et sont trop souvent condamnés, sauf encadrement spécifique, à alimenter l'échec universitaire en premier cycle.

Bref, la réussite de la démocratisation de notre université, qui est à tous égards souhaitable, suppose des moyens qui ne figurent pas dans les crédits prévus en 2001 pour l'enseignement supérieur.

Certes, le ministre a indiqué que sa priorité était de remédier à l'échec dans les premiers cycles et a annoncé des mesures en ce sens, en fait largement inspirées de celles de ses deux prédécesseurs qui se sont traduites par les résultats que l'on sait.

Tout laisse donc à penser que le ministre en charge de l'enseignement supérieur, sans doute occupé à apaiser les controverses qui ont opposé la communauté éducative au sein de l'enseignement scolaire, du fait des réformes engagées par son prédécesseur – et qu'il a fallu recentrer (celle du collège), infléchir (celle du lycée) ou réactiver (celle de l'école) – n'a pas encore disposé du temps nécessaire pour se pencher sur le sort de l'université, se bornant à poursuivre les timides réformes engagées depuis trois ans.

Le présent rapport pour avis n'a pas pour ambition de constituer une feuille de route pour le ministre, ce qui serait présomptueux, mais n'a pour objectif modeste que de recenser les problèmes actuels de notre enseignement supérieur qui est confronté à des défis nouveaux, ceux-ci appelant des réponses spécifiques, des moyens adaptés et aussi de l'imagination, dans le respect de la nature même de l'institution universitaire.

En fait, les objectifs sont clairs et demeurent :

- améliorer la qualité de nos structures d'enseignement supérieur au bénéfice des étudiants ;
- assurer la transparence des actions décidées ;
- développer l'évaluation des résultats obtenus en comparaison avec les structures nationales et internationale ;
- favoriser l'ouverture sur l'extérieur.

Par ailleurs, les nécessaires modernisations des enseignements, avec les nouveaux métiers, doivent être la préoccupation permanente des acteurs de l'enseignement supérieur.

*

* *

Après avoir analysé les crédits de l'enseignement supérieur pour 2001, votre commission soulignera les conséquences de la démocratisation de l'université, évoquera l'avancement du plan U3M et formulera quelques interrogations concernant un enseignement qui commande l'avenir de notre pays.

*

* *

I. LES MOYENS AFFECTÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2001 s'élève à 56,053 milliards de francs, et à 53,9 milliards de francs si l'on en retire les crédits représentatifs des cotisations nationales au titre du régime d'assurance maladie des personnels, jusque-là pris en compte par le budget des charges communes.

A structure constante, il progresse donc de 2,73% par rapport à 2000, alors que son augmentation avait été de 2,63 % au cours de l'exercice précédent.

Cette progression doit être appréciée par rapport à une légère réduction attendue du nombre des étudiants à la rentrée 2001

(-1 400 étudiants, soit 0,1 % des effectifs) alors que celle-ci avait été de 0,3 % aux rentrées 2000 et 1999 et de 1,3 % à la rentrée 1998.

Les mesures nouvelles sont affectées prioritairement à l'amélioration des moyens des établissements, à la poursuite du plan U3M et à la mise en œuvre de la dernière tranche du plan social étudiant.

A. DES CRÉATIONS BIENVENUES D'EMPLOIS NON ENSEIGNANTS MAIS DES ENSEIGNANTS-CHERCHEURS NÉGLIGÉS

1. La faiblesse des créations d'emplois pour les enseignants-chercheurs

En octobre dernier, l'enseignement supérieur comptait environ 18 000 professeurs des universités et 33 000 maîtres de conférences, auxquels il convient d'ajouter quelque 13 500 enseignants du second degré, agrégés et certifiés.

Pour la première campagne de recrutement des enseignants-chercheurs, plus de 4 000 emplois ont été publiés au printemps dernier afin d'être pourvus à la rentrée universitaire par mutation, détachement ou recrutements nouveaux : près de 80 % de ces emplois publiés ont été pourvus contre 85 % des emplois mis au recrutement.

Le projet de budget pour 2001 n'autorise la création que de 300 emplois de maîtres de conférence (276 de classe normale et 24 hors classe) au 1^{er} septembre 2001. Le coût de cette mesure est de 25,5 millions de francs.

S'y ajoutent 256 postes d'ATER, 60 personnels à temps partiel (dont 16 associés de médecine générale) et 19 emplois d'élèves des Ecoles normales supérieures.

Il convient de rappeler que la loi de finances pour 2000 avait permis la création de 796 emplois d'enseignants-chercheurs (279 professeurs des universités et 517 maîtres de conférences) auxquels il fallait ajouter 400 emplois libérés par le recrutement d'autant d'ATER, soit au total 1 200 emplois d'enseignants-chercheurs, le nombre de ces créations d'emplois ayant été de 1 500 en 1999.

Votre commission ne peut donc que constater une réduction continue des créations d'emplois enseignants depuis trois ans, celle-ci s'expliquant peut-être par les problèmes de gestion du corps des maîtres de conférences qui

éprouvent des difficultés à accéder à celui des professeurs des universités, conduisant à un vieillissement de ces deux corps, au détriment sans doute des activités de recherche.

En dépit de cette évolution à la baisse des recrutements, le taux d'encadrement des étudiants, compte tenu d'une légère réduction de leurs effectifs, tend à s'améliorer puisqu'il passe de 20,85 étudiants par enseignant à la rentrée 1997 à 18,87 à la rentrée 2001, alors que ce taux était de 19,06 à la rentrée 1980, c'est-à-dire à une période antérieure à la forte démocratisation de l'université.

Compte tenu d'une nouvelle population universitaire, qui est souvent mal préparée à suivre avec toutes les chances de succès des études supérieures, votre commission considère que l'encadrement des premiers cycles ne doit pas être laissé aux seuls professeurs de l'enseignement secondaire et que la recherche doit y être développée.

Elle ne peut donc que déplorer cette réduction continue des recrutements des enseignants-chercheurs, alors que des besoins d'encadrement de qualité existent dans les premiers cycles.

Votre commission tient enfin à rappeler que M. Jack Lang a demandé au Premier ministre d'étendre à l'enseignement supérieur le projet de plan pluriannuel annoncé le 16 mars dernier pour l'enseignement scolaire, et qui devait être dévoilé au début du mois de novembre.

L'extension de ce plan de programmation des recrutements d'enseignants à l'université devrait permettre de prendre en compte les profonds changements attendus pour les dix ans à venir dans l'enseignement supérieur, qu'il s'agisse du renouvellement des générations d'enseignants et de l'évolution rapide de leur métier.

2. Des créations bienvenues d'emplois non enseignants

Le projet de budget prévoit la création de 1000 emplois de personnels non enseignants à la rentrée 2001, qui devraient permettre d'améliorer le fonctionnement des établissements et des services.

Soucieuse d'apprécier la réalité de cet effort, votre commission rappellera que la loi de finances pour 2000 avait prévu la création de 500 emplois de personnels IATOS, et que 800 emplois avaient été créés en 1999.

Les créations d'emplois prévues pour 2001 se ventilent ainsi qu'il suit :

- 813 emplois de personnels IATOS : 49 millions de francs ;
- 150 emplois de personnels de bibliothèques : 7,75 millions de francs ;
- 37 emplois sur les chapitres de subventions : 1,5 million de francs, dont 20 emplois pour les CROUS, 16 emplois pour le CNAM et un emploi pour le Palais de la Découverte.

3. Le plan pluriannuel de programmation

Annoncé le 15 novembre dernier, le plan triennal de programmation pour l'éducation nationale comporte un volet consacré à l'enseignement supérieur.

Ce plan institue deux types de programmation, l'une visant les créations d'emplois, l'autre concernant les recrutements.

a) Les créations d'emplois

S'agissant des créations d'emplois, l'enseignement supérieur devrait bénéficier au total de 5 600 emplois pour la période 2001-2003, soit 2 600 emplois d'enseignants (1 700 enseignants-chercheurs et 900 ATER sur crédits) et 3 000 emplois de personnels IATOS.

Il convient de noter que le projet de budget pour 2001, qui prévoit la création de 300 emplois de maîtres de conférences, de 300 ATER sur crédits, et de 1 000 emplois de personnels IATOS, constitue la première tranche de ce plan de programmation des emplois.

b) La programmation des recrutements

S'agissant de la programmation des recrutements, près de 3 600 postes d'enseignants-chercheurs seront mis au concours au cours de chacune des trois années du plan, contre 3 200 en 2000. Il faut noter que l'augmentation des recrutements d'enseignants-chercheurs entre 2001 et 2005 n'est pas liée aux départs en retraite qui n'interviendront que plus tard, du fait d'une pyramide des âges sensiblement différente de celle des enseignants du scolaire.

Enfin les personnels IATOS se verront ouvrir 4 000 possibilités de titularisation entre 2001 et 2005 au titre de la résorption de la précarité.

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS

1. Les mesures catégorielles

Le projet de budget prévoit 238 millions de francs pour améliorer les perspectives de carrière des personnels et revaloriser leur fonction :

- plus de 5 millions de francs sont consacrés au repyramidage des enseignants-chercheurs ;

- 175 millions de francs sont affectés à l'amélioration de la carrière des maîtres de conférence par fusion des deux premières classes du corps, soit plus de 32 000 emplois ;

- 7,8 millions de francs sont consacrés à la réforme de la filière administrative de recherche et de formation.

Enfin, la poursuite du plan d'intégration des corps de la filière ouvrière et de service dans les corps de la filière technique de recherche et de formation et de l'administration scolaire et universitaire concernera 1 500 emplois, tandis que l'amélioration de la situation des personnels de bibliothèques sera poursuivie.

2. L'évolution des crédits de fonctionnement

Les crédits de fonctionnement du chapitre 36-11 progresseront en 2001 de 180 millions de francs :

- 120 millions de francs seront consacrés aux crédits de fonctionnement supplémentaires mis à la disposition des établissements ;

- 20 millions de francs supplémentaires seront affectés aux crédits des bibliothèques ;

- 3,75 millions de francs compléteront les crédits de l'Institut national de l'histoire de l'art ;

- 2,63 millions de francs seront attribués au fonctionnement de l'établissement public du campus de Jussieu ;

- 13,74 millions de francs supplémentaires sont prévus pour favoriser l'ouverture de l'université sur l'extérieur (agence Edufrance, GIP Leonardo-Socrates, universités franco-allemande et franco-italienne) ;

- 19,2 millions de francs sont destinés à compléter les crédits de fonctionnement de l'établissement public du Musée du Quai Branly.

3. Les dépenses en capital : une augmentation sensible des autorisations de programme

a) Les opérations de constructions et de premier équipement :

Dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, les autorisations de programme s'élèveront à 2,05 milliards de francs et les crédits de paiement à 514 millions de francs, étant rappelé que le total des engagements de l'Etat pour la période 2000-2006 est de 14,3 milliards de francs.

La subvention d'équipement de la recherche universitaire passera à 2,04 milliards de francs en autorisations de programme, soit une progression de 10 %.

b) Les grands travaux

La mise en sécurité du campus de Jussieu mobilisera en 2001 570 millions de francs en autorisations de programme et 300 millions de francs en crédits de paiement.

La rénovation du Muséum national d'histoire naturelle bénéficiera de 143 millions de francs en autorisations de programme et de 78,7 millions de francs en crédits de paiement.

Le musée du Quai Branly sera doté de 323,5 millions de francs en autorisations de programme et de 86 millions de francs en crédits de paiement.

4. Les crédits de sécurité

Le volet sécurité du plan U3M bénéficiera en 2001 de 486 millions de francs en autorisations de programme et de 228 millions de francs en crédits de paiement.

Par ailleurs, une dotation de 830 millions de francs en autorisations de programme et de 415 millions de francs en crédits de paiement sera consacrée à la maintenance des bâtiments.

Au total, les autorisations de programme s'élèveront en 2001 à 6,45 milliards de francs (+9,4 %) et les crédits de paiement à 5,5 milliards de francs (+ 1,58 %).

5. Les dépenses sociales

Ces dépenses sont destinées à financer la dernière tranche du plan social étudiant qui a été engagé à la rentrée 1998.

Le projet de budget pour 2001 prévoit sur le chapitre des bourses 647 millions de francs supplémentaires, dont 251 millions de francs au titre des mesures applicables à la rentrée 2001.

Compte tenu des extensions en année pleine des mesures prenant effet au 1^{er} septembre 2001, 2,7 milliards de francs supplémentaires auront été mobilisés pour financer le plan social étudiant depuis son lancement.

Au cours de la prochaine année universitaire, 30 % des étudiants devraient bénéficier d'une aide, soit près de 500 000 étudiants boursiers, le coût du plan social étudiant s'élevant au total à près de 8,5 milliards de francs.

II. L'ÉVOLUTION DE LA POPULATION ÉTUDIANTE

A la rentrée 2000, quelque 2,13 millions d'étudiants étaient inscrits dans l'enseignement supérieur, dont près de 1,5 million à l'université.

Après trois années de baisse, le nombre d'inscriptions s'est stabilisé à la rentrée 1999, cette stabilisation devant se prolonger en 2000 et 2001, la tendance générale ultérieurement étant cependant à la baisse pour les filières non sélectives.

A. *LES CONSÉQUENCES DE LA DÉMOCRATISATION DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR*

1. Les incidences de l'explosion démographique : un quasi doublement du nombre des étudiants en vingt ans

L'enseignement supérieur a été touché de plein fouet par l'explosion démographique du début des années 80 et son recrutement s'est considérablement démocratisé en quelques années.

Il convient de rappeler que le nombre d'étudiants inscrits dans l'enseignement supérieur est passé de 310 000 en 1960 à 1,18 million en 1980 et à 2,13 millions en 2000, soit un quasi doublement au cours des vingt

dernières années, la progression la plus forte ayant été constatée entre 1980 et 1990.

L'augmentation des inscriptions dans les seules universités a été également très forte entre 1990 et 1995, ce mouvement résultant de l'accès d'une proportion des classes d'âge de plus en plus importante au baccalauréat ainsi que dans une certaine mesure, de la création du baccalauréat professionnel.

Les effectifs étudiants inscrits en premier cycle passent ainsi de 416 000 en 1980 à 710 000 en 1999, en IUT, de 53 000 à 117 000 et en STS, de 67 000 à 236 000.

EVOLUTION DU NOMBRE DES ÉTUDIANTS DEPUIS 20 ANS (1)

	1980-1981	1990-1991	1995-1996	1996-1997	1997-1998	1998-1999	1999-2000
Disciplines générales et de santé	799 170	1 097 559	1 362 514	1 340 731	1 311 160	1 290 151	1 252 151
IUT	53 667	74 293	102 953	108 398	112 641	114 302	117 022
Total universités	852 837	1 171 852	1 465 467	1 449 129	1 423 801	1 404 453	1 398 551
IUFM			84 245	83 935	81 305	79 811	80 120
STS	67 315	199 084	225 233	230 346	233 139	234 300	236 764
CPGE	40 123	67 465	76 030	78 343	78 764	77 084	76 500
Ecoles d'ingénieurs indépendantes des universités	28 622	40 328	51 454	52 002	53 119	55 434	56 373
France métropolitaine + DOM	1 181 108	1 713 680	2 169 535	2 155 752	2 132 433	2 119 208	2 125 588

(1) Sources : *Repères et références statistiques - MEN-Edition 2000*

Votre commission ne peut que se féliciter d'une telle démocratisation de notre enseignement supérieur, qui est souhaitable à tous égards et tient à saluer le défi relevé par notre système universitaire pour accueillir le plus grand nombre, du moins sur le plan quantitatif : rares sont les services publics qui ont su s'adapter aussi rapidement à de telles évolutions.

Cette démocratisation, réelle en termes quantitatifs doit cependant être nuancée, comme en témoigne une étude du ministère de l'éducation nationale sur les premiers cycles, publiée en août dernier, et qui fournit des indications sur l'origine sociale des étudiants et le type d'études suivies.

Elle confirme d'abord que les enfants de cadres supérieurs et de professions « intellectuelles » sont les plus représentés à l'université (30,7 %) et suivent majoritairement des études longues (46 % en médecine), alors que

les enfants d'agriculteurs ne représentent que 3,5 % des étudiants ; quant aux étudiants d'origine ouvrière, ils optent pour 20 % d'entre eux pour les IUT et sont 18 % à suivre des études scientifiques.

2. La ventilation des effectifs à la rentrée 2000

Sur les 1 497 000 étudiants des universités, 601 000 sont inscrits en premier cycle, 695 000 en deuxième et troisième cycles, 118 000 dans les IUT.

Pour les 321 000 étudiants de classes préparatoires, 70 000 sont inscrits en CPGE et 51 000 en STS.

Les autres établissements publics et privés accueillent environ 312 000 étudiants (grandes écoles, commerce, gestion et comptabilité, paramédical et social, architecture...).

3. L'évolution récente des effectifs

a) Dans l'ensemble de l'enseignement supérieur

Après une période de forte croissance, les effectifs inscrits dans l'enseignement supérieur ont commencé à diminuer à la rentrée 1996. L'évolution n'a pas été la même pour les différents types d'établissement. Pour l'université hors IUT, la baisse observée sur quatre années consécutives s'est peu à peu amortie (-2,9% en 1999-2000), tandis que les formations technologiques courtes (IUT, STS) ont maintenu leur progression.

La croissance des inscriptions en CPGE, suscitée par la réforme de 1995, s'est atténuée ensuite, et les effectifs y sont en baisse à chaque rentrée depuis 1997.

Le développement des formations d'ingénieurs, notamment universitaires et privées, s'est poursuivi sans interruption depuis le début des années 90 (+ 3,4 % en 1999-2000).

Après quelques années de baisse, les effectifs des écoles de commerce sont entrés à nouveau dans une phase de croissance rapide depuis la rentrée 1997.

b) Pour les seules universités

A la rentrée 1999, la population universitaire (IUT compris) s'élevait à 1 419 700 étudiants, soit 4 800 étudiants de moins qu'en 1998-1999. Avec

un fléchissement de 0,3 %, les effectifs universitaires semblent se stabiliser, après avoir accusé une baisse pendant trois années consécutives (de 1,1 % en 1996, de 1,7 % en 1997 et de 1,4 % en 1998).

Malgré un taux de réussite satisfaisant au baccalauréat 1999, la hausse des nouveaux entrants en université hors IUT à la rentrée 1998 (+ 0,8 %) ne s'est pas renouvelée en 1999 : on enregistre une baisse de 3 % (-2,4 % y compris les IUT). Le recul des effectifs du premier cycle hors IUT, amorcé en 1996 (- 4,4 %) se poursuit encore, à un rythme moins élevé toutefois depuis deux ans (-1,7 % en 1999 et -2,3 % en 1998).

La baisse du nombre d'étudiants en deuxième cycle se ralentit en 1999, pour atteindre -0,7 %, après un recul de 1,4 % en 1998. En troisième cycle, l'augmentation des effectifs est importante (+2,9 %). Une telle croissance n'avait pas été observée depuis 1993 et succède à une stabilisation en 1998.

Les disciplines générales (hors IUT et santé) ont accueilli en 1999 4 900 étudiants de moins qu'en 1998. Cependant, les évolutions apparaissent fortement contrastées, selon les filières. L'augmentation est encore importante pour les STAPS (+10,6 %, soit 4 100 étudiants de plus), dont les effectifs ont plus que doublé depuis 1994.

Fait notable, la filière AES a attiré près de 1 000 nouveaux entrants supplémentaires à l'université (soit +6,8 %) et avec 54 000 étudiants, son effectif a progressé de 4,8 %.

Inversement, le nombre de nouveaux entrants dans les disciplines de santé a diminué de 9,9 %. Il faut toutefois rappeler que les effectifs de 1998 étaient particulièrement élevés et en hausse de 5 % par rapport à 1997. Le succès des IUT ne se dément pas avec une progression des effectifs de 2,1 % cette année et une hausse de 14 % sur les cinq dernières années.

4. Les projections pour les dix ans à venir

D'après les prévisions effectuées par la Direction de la programmation et du développement du ministère de l'éducation nationale, les filières sélectives verraient leurs effectifs diminuer de 2.500 étudiants entre 1999 et 2009, seule la filière IUT progressant (+ 800) dans la spécialité des services, et la filière STS restant stable, alors que les classes préparatoires verraient leurs effectifs se réduire de 3 200 élèves.

Les effectifs en STS et en IUT devraient croître jusqu'en 2005 pour diminuer ensuite.

Le nombre d'étudiants en université, hors IUT, devrait diminuer au total de 40 800 en 2009, les effectifs du premier cycle devant se réduire de 5 100 étudiants par an en moyenne jusqu'en 2003, connaître ensuite une progression pendant deux ans puis diminuer à nouveau de 2 300 étudiants par an pour les quatre années suivantes.

Pour le deuxième cycle, les effectifs se stabiliseraient jusqu'en 2003, diminueraient ensuite et progresseraient à nouveau en 2007. Le troisième cycle verra une légère augmentation de ses effectifs pour les trois prochaines années, suivie d'une diminution pendant cinq ans.

Les effectifs universitaires pourraient ainsi s'établir aux environs de 1,26 million en 2009, cette diminution affectant principalement les filières littéraires et dans une moindre mesure, les formations scientifiques et juridiques.

En revanche, les sciences économiques, l'AES et les STAPS verraient leurs effectifs augmenter.

Les prévisions par disciplines jusqu'en 2004 sont les suivantes :

Disciplines	1998 Constat	1999 Constat	2000 Prévisions	2001 Prévisions	2004 Prévisions
Droit	183 839	184 586	184 100	183 700	179 400
Sciences économiques et AEC	153 171	158 135	161 300	163 900	168 700
Lettres et Sciences humaines	502 498	493 797	486 800	481 200	462 200
Sciences	289 712	283 709	280 400	277 200	272 700
STAPS	38 769	42 900	45 900	47 500	48 700
Santé	141 819	138 300	138 300	138 000	138 500
Toutes disciplines	1 309 808	1 302 227	1 296 800	1 291 500	1 270 200

B. LA NÉCESSITÉ D'UN ENCADREMENT PÉDAGOGIQUE RENFORCÉ DANS LES PREMIERS CYCLES UNIVERSITAIRES

L'arrivée massive d'une nouvelle population étudiante constituée d'une part de plus en plus importante de bacheliers technologiques, mais aussi professionnels¹ dans des structures universitaires traditionnelles, privilégiant le travail personnel et les enseignements théoriques, ne peut que se traduire par un fort taux d'échec dans les premiers cycles.

¹ Les bacheliers technologiques et professionnels représentent près de la moitié des quelque 500 000 lycéens qui obtiennent chaque année le baccalauréat.

En outre, l'origine modeste d'un grand nombre de nouveaux bacheliers conduit à envisager un système d'aide plus efficace afin de permettre au plus grand nombre de poursuivre normalement des études supérieures.

1. La mesure de l'échec universitaire en premier cycle

L'évolution récente des inscriptions en DEUG peut être retracée par le tableau ci-après :

Disciplines	1996-97	1997-98	1998-99	1999-2000	Evolution 99/98 %
Droit	86 367	81 702	79 429	77 770	-2,1
Sciences économiques	31 164	29 999	29 310	29 642	+0,8
AES	32 578	31 311	30 986	33 542	+8,2
Lettres, Sciences humaines	244 793	236 001	229 610	224 192	-2,4
Sciences, MASS	133 057	121 796	112 412	106 299	-5,4
STAPS	18 456	22 527	24 309	24 789	+2,0
ENSEMBLE	546 415	523 336	506 056	496 134	-2,0

L'échec universitaire peut se mesurer par le taux de réussite au DEUG et par le taux de passage en deuxième cycle.

a) L'accès en deuxième cycle

A la rentrée 1999, les chances d'accéder en deuxième cycle pour un bachelier entrant en première année universitaire (hors IUT et santé) dépassent les 59 %.

Les taux d'accès par filière se sont rapprochés, le droit étant la discipline où les chances de réussite sont les plus élevées (59,6 %) celles-ci ayant augmenté de dix points depuis dix ans, alors que le taux de réussite a légèrement fléchi pour les sciences.

Il convient de souligner que la série du baccalauréat constitue un des éléments explicatifs des différents taux d'accès, ainsi d'ailleurs que l'âge au baccalauréat des entrants dans chacune des disciplines : c'est en sciences économiques et en AES que les étudiants obtiennent le plus tardivement leur baccalauréat, généralement dans la série STT.

L'ÉVOLUTION DES TAUX D'ACCÈS EN DEUXIÈME CYCLE (1)

DISCIPLINE	Rentrée				
	1995	1996	1997	1998	1999
Droit	50,2	50,2	48,6	52,2	59,6
Sciences économiques et AES	53,6	57,2	53,1	56,6	58,2
Lettres, Sc. Humaines	63,6	59,6	56,8	57,5	57,7
Sciences, MASS	60,9	62,7	60,5	59,9	58,9
Ensemble des disciplines générales (2)	59,7	59,0	56,6	58,2	59,2

(1) En 2, 3, 4 et 5 ans.

(2) Y compris STAPS.

Il reste que le seul taux d'accès en deuxième cycle ne reflète pas exactement l'échec universitaire en premier cycle puisque certains étudiants s'arrêtent au DEUG, se réorientent vers d'autres filières ou prennent un emploi.

b) Le taux de réussite au DEUG

Si l'on retient le taux de réussite des étudiants au DEUG comme indicateur, celui-ci s'est élevé pour la session de 1998 à 70,6 %, soit 12 points de plus que le taux d'accès en deuxième cycle.

Ce taux moyen recouvre des situations très diverses :

- 85 % des bacheliers scientifiques obtiennent leur DEUG (en 2, 3, 4 ou 5 ans), ce qui constitue le plus fort taux de réussite des diverses séries ;

- les bacheliers des séries générales réussissent leur DEUG en deux ans dans des proportions très proches : 41,4 % pour les bacheliers littéraires (L), 42,2 % pour les bacheliers économiques (ES), 43,6 % pour les bacheliers scientifiques (S) ;

- le taux de réussite des bacheliers technologiques, même après cinq ans d'études, est en revanche beaucoup plus faible (33,9 %) que celui des bacheliers généraux (75,8 %).

En conséquence, les bacheliers des séries technologiques, qui sont relativement peu nombreux à s'inscrire en DEUG (15 %), ne représentent plus que 3,5 % des diplômés pour ceux qui sont issus des séries technologiques tertiaires, et 1,5 % pour ceux issus des autres séries technologiques.

Le tableau ci-après récapitule les taux de réussite au DEUG (en 2, 3, 4 et 5 ans) selon les séries du baccalauréat :

SERIE DE BACCALAUREAT	Session 1998	
	Taux de réussite en %	En 2 ans
L	68,4	41,4
ES	72,6	42,2
S	84,6	43,5
Bac général	75,8	42,4
STT	31,1	12,6
Autres bacs technologiques	41,2	18,5
Bac technologique	33,9	14,3
Bac professionnel	18,5	7,4
Tous baccalauréats	70,6	38,9

Il montre notamment que les bacheliers professionnels ne connaissent qu'un très faible taux de réussite au DEUG (18,5 % au bout de cinq ans d'études et seulement 7,4 % en deux ans).

Enfin, le taux de réussite en premier cycle varie sensiblement selon les disciplines : plus des trois quarts des étudiants en sciences sont diplômés cinq ans après leur entrée à l'université, tandis que les étudiants en lettres connaissent le meilleur taux de réussite au DEUG en deux ans (plus de 40 %).

En revanche, le droit reste la filière la plus sélective puisque moins des deux tiers des étudiants obtiennent le DEUG après cinq ans d'études.

TAUX DE RÉUSSITE AU DEUG (EN 2, 3, 4 ET 5 ANS) PAR DISCIPLINE

	Session 1998	
	Taux de réussite en %	Dont en 2 ans
Droit	62,4	31,1
Sciences économiques et AES	70,1	39,6
Lettres, Sciences humaines	68,4	42,4
Sciences, MASS	76,7	34,3
Ensemble des disciplines générales (1)	70,6	38,9

(1) Y compris STAPS.

Si 70 % des étudiants réussissent au DEUG, c'est au prix, pour un grand nombre d'entre eux, de redoublements répétés, puisque ce taux est de moins de 37 % pour ceux qui l'obtiennent en deux ans.

S'agissant des filières courtes sélectives, il convient de rappeler que 64 % des élèves d'IUT obtiennent le DUT deux ans après le baccalauréat, que 57 % des élèves de STS réussissent le BTS en deux ans et aussi que le pourcentage de réussite au DEUG n'était que de 20 % au début des années 1990, alors que la population étudiante a fortement augmenté depuis, accueillant des bacheliers qui n'auraient pas poursuivi des études supérieures il y a quelques années.

2. Une politique de réduction de l'échec universitaire dans les premiers cycles

a) Les mesures annoncées

En présentant le 11 octobre dernier ses orientations pour l'enseignement supérieur, le ministre a annoncé plusieurs mesures afin d'améliorer l'efficacité des DEUG.

(1) La création d'une fonction de directeur des études

Un poste de directeur des études devrait être créé dans toutes les filières en première année de DEUG.

Cette fonction est inspirée de celle de professeur principal dans les lycées et les collèges et les enseignants concernés auront la responsabilité de l'accueil des étudiants, de leurs conditions d'études et de la coordination de l'équipe pédagogique.

(2) Vers la pluridisciplinarité et la réorientation

Le ministre a souhaité développer dans chaque filière des enseignements bi ou pluridisciplinaires, à l'exemple de la filière scientifique, afin de faciliter la réorientation des étudiants qui peuvent se fourvoyer dans une discipline inadaptée.

Cette réorientation interviendrait en fin de première année et non à la fin du premier semestre comme le prévoyait la réforme Bayrou : cette faculté n'aurait été utilisée que par 2 % des étudiants concernés.

(3) Un appel à projets pédagogiques

Cette mesure tend à encourager les universités à améliorer leurs méthodes de formation en développant le tutorat, les travaux en petits groupes, les enseignements méthodologiques et le contrôle continu. Sa mise en œuvre

sera financée par 180 millions de francs de mesures nouvelles inscrits au projet du budget.

(4) L'amélioration de l'accueil des nouveaux étudiants

Une « politique dynamique » d'accueil permettra notamment d'élargir les horaires d'ouverture des secrétariats des établissements et des bibliothèques et sa mise en place devrait être facilitée par les nouveaux emplois administratifs créés en 2001.

b) Les observations de la commission

Votre commission tient à remarquer que certaines de ces mesures prolongent les réformes engagées depuis 1992 pour réorganiser les premiers et deuxièmes cycles universitaires -notamment le tutorat qui a été généralisé aux étudiants de DEUG- mais remettent aussi en cause le système semestriel d'orientation-réorientation qui a été mis en place dans la plupart des universités en application de l'arrêté du 7 avril 1997, et qui a été en fait très peu utilisé.

En effet, dans le droit fil de la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, les réformes Jospin-Lang de 1992-1993 et Bayrou de 1997 ont sensiblement rénové les premiers cycles universitaires en apportant des réponses pédagogiques nouvelles à l'accroissement des effectifs, et en faisant jouer au DEUG un rôle d'orientation afin de réduire l'échec universitaire.

Ces aménagements pédagogiques avaient notamment pour objet de favoriser la pluridisciplinarité et une orientation progressive, d'organiser les enseignements en semestres pour permettre des réorientations, de renforcer l'encadrement des étudiants par un développement du tutorat et des enseignements méthodologiques : des innovations ont été engagées à ce titre en sciences et ont permis de développer de nouveaux DEUG pluridisciplinaires (culture-communication, STAPS).

Votre commission souhaiterait obtenir des précisions sur le profil des futurs directeurs des études (enseignants du secondaire ou enseignants-chercheurs ?) et sur les conditions dans lesquelles cette fonction sera évaluée dans le déroulement de la carrière des intéressés.

Cette remarque s'inscrit dans le cadre plus général d'une redéfinition du métier des enseignants du supérieur qui devrait faire l'objet d'une réflexion dans les mois à venir, sous la conduite de M. François Petit, président de l'université de Grenoble, celle-ci devant permettre de reconnaître, au-delà de la prise en compte du nombre d'heures de cours, l'ensemble des tâches effectuées dans le cadre de leur service (travaux dirigés, recherche, tâches administratives, enseignement à distance, tutorat...).

L'amélioration de l'accueil et les mesures d'accompagnement pédagogiques sont d'autant plus importantes que la démocratisation de l'université s'accompagne d'une évolution sociologique profonde de la population étudiante dans les premiers cycles.

3. Des premiers cycles inadaptés

La montée en puissance du baccalauréat, désormais obtenu par 60 % d'une classe d'âge, qui commande sans sélection l'entrée à l'université, se traduit aujourd'hui par le fait que 58 % des jeunes de 18 à 24 ans poursuivent des études supérieures.

Possédant souvent un baccalauréat technologique, ou professionnel, une proportion de plus en plus importante de jeunes issus de milieux modestes et de l'immigration souhaitent entrer à l'université et éprouvent des difficultés à suivre un enseignement qui ne s'est pas adapté à eux.

Comme le souligne justement M. Alain Coulon, professeur en sciences de l'éducation à l'université Paris VIII, le problème aujourd'hui n'est plus d'entrer à l'université mais d'y rester : *« il y a évidemment un accroissement des enfants issus de l'immigration et des classes moyennes et populaires, ainsi qu'une augmentation des titulaires de bac pro et technologique. L'accès à l'université s'est démocratisé »*.

Plusieurs témoignages d'enseignants en poste à Paris VIII (Saint-Denis), Paris XIII (Villetaneuse), à l'université du Maine (Le Mans) et même à Paris I (Panthéon-Sorbonne), font un constat identique :

« Maintenant ont accès au supérieur des gens qui avant s'arrêtaient au BEP ou au CAP puis travaillaient. Aujourd'hui ils s'inscrivent en université, se disent « pourquoi pas », viennent pour voir. Le problème c'est que souvent ils n'ont pas les savoirs pré-requis ».

« Ceux dotés d'un bac pro ou techno souvent n'ont pas fait d'histoire ou de dissertation, donc ils sont en difficulté s'ils font une matière dite noble. Il y a des problèmes de vocabulaire, de concept, de méthode... ».

Ces enseignants remarquent de nouveaux comportements (passivité, demande de travail scolaire, réticences à l'égard d'un travail intellectuel, assiduité relative, activité salariée pour payer leurs études, attitude d'irrévérence polie consistant à discuter le savoir qui leur est dispensé...) et sont unanimes à considérer que l'université ne s'est pas adaptée à une nouvelle population étudiante qui demande un autre encadrement pédagogique.

Votre commission ne peut que partager ce constat.

Comme il ne saurait être question de limiter l'accès des bacheliers à l'université, ce qui serait contraire à la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, et à la nature du baccalauréat, qui reste le premier grade universitaire, une meilleure information des lycéens et des bacheliers s'impose à l'évidence¹ et une réflexion doit être engagée sur la mise en place de nouvelles filières supérieures courtes et adaptées.

L'université ne peut désormais se contenter d'accepter l'inscription de tous les bacheliers qui en font la demande ; elle doit aussi offrir des conditions d'insertion satisfaisantes pour une nouvelle population d'étudiants.

Un tel objectif suppose sans doute, pour les premiers cycles, d'abandonner les cours magistraux en amphithéâtres surdimensionnés au profit d'enseignements en petits groupes, de mettre en place des structures de remise à niveau ou de réorientation, de mieux cibler enfin le système d'aides aux étudiants afin de réduire l'échec universitaire des étudiants les moins favorisés.

4. L'université gagnée par la violence ?

A la suite de l'installation du comité national de lutte contre la violence scolaire, le 24 octobre dernier, le ministre a confié à M. David Assouline la mission de dresser un état des lieux dans les universités afin de faire des propositions très rapides, en raison de « *faits divers qui répandent dans nos campus une image désastreuse pour notre université* ».

Cette violence a été reconnue par M. André Legrand, premier vice-président de la CPU, et président de l'Université de Nanterre, qui a mis en place en avril dernier un système destiné à recueillir les plaintes, celui-ci ayant enregistré 39 plaintes en trois mois, dont 10 pour violences volontaires qui ont notamment impliqué huit étudiants.

Il est d'ailleurs le premier président d'université à remettre en cause le décret impérial du 15 novembre 1811 et à lever la « *franchise universitaire* » qui interdisait aux forces de l'ordre d'effectuer des missions dans l'enceinte de l'université, sauf réquisition exceptionnelle.

A ces violences graves constatées dans d'autres campus comme ceux d'Aix-Marseille, de Lille, de Paris VIII, s'ajoutent des problèmes de comportement, des violences verbales, des menaces à l'égard des examinateurs

¹ Voir le rapport de la mission d'information de la commission des affaires culturelles sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires - Sénat n° 81-1996-1997.

qui constituent autant d'incivilités désormais de moins en moins isolées dans les premiers cycles.

Comme le collège et le lycée, l'université n'est plus aujourd'hui un sanctuaire, et celle-ci doit se donner les moyens d'enrayer un phénomène encore naissant que la loi du silence ne peut qu'entretenir.

C. UN NÉCESSAIRE RENFORCEMENT DU SYSTÈME D'AIDES AUX ÉTUDIANTS

Tirant les conséquences de la démocratisation de l'enseignement supérieur, le Président de la République a prôné dès 1995 la création d'un statut étudiant plus juste et plus généreux que le système actuel des aides, des bourses et des prêts. Cette idée a été reprise par le Premier ministre, M. Lionel Jospin en 1997 et s'est traduite par la mise en place d'un plan social étudiant à la rentrée 1999.

1. La réalité de la pauvreté et de la précarité dans le monde étudiant

a) Le rapport Dauriac : 100 000 étudiants en dessous du seuil de pauvreté ?

Rédigé à la demande du précédent ministre chargé de l'enseignement supérieur, M. Claude Allègre, le rapport controversé de M. Jean-François Dauriac, directeur du CROUS de Créteil sur la situation sociale des étudiants a été rendu public le 14 février 2000.

Dans un constat sans complaisance, il estimait à 100 000 le nombre potentiel d'étudiants vivant en-dessous du seuil de pauvreté c'est-à-dire avec le seul montant des bourses de niveau 5, soit 1600 francs par mois.

Le rapport formulait plusieurs propositions et notamment l'institution d'une allocation annuelle de 20 000 francs destinée à tous les étudiants de niveau bac + 3 ou bac + 4 ne résidant pas chez leurs parents.

Il préconisait aussi une majoration de 25 % des bourses sur critères sociaux lors du passage en deuxième cycle et la création d'un revenu étudiant s'ajoutant aux bourses actuelles.

Le rapport rappelait que la paupérisation de certains étudiants était la conséquence de la démocratisation des études supérieures et soulignait la

persistance d'une « sélection par l'argent », celle-ci se traduisant par le fait que les étudiants les moins favorisés n'avaient « d'autre choix que de limiter leurs ambitions à des études courtes » : les étudiants de familles dont le revenu est supérieur à 30 000 francs par mois auraient ainsi deux fois plus de chances d'accéder en deuxième et troisième cycles que ceux dont les parents perçoivent entre 5 000 et 10 000 francs.

Ces conclusions alarmantes ont été immédiatement qualifiées de fantaisistes par le ministère, qui a minimisé la portée des chiffres avancés en soulignant que ceux-ci ne reposaient sur aucune étude statistique approfondie et rappelé que M. Dauriac n'avait été chargé que d'un rapport technique sur les conditions de mise en place des allocations académiques d'études.

Une contre-étude a alors été demandée à M. Claude Grignon, sociologue, président du comité scientifique de l'observatoire de la vie étudiante (OVE)

b) Le rapport Grignon : 23 000 étudiants en situation de pauvreté

Rendu public à la fin du mois de mai dernier, le rapport de l'OVE, intitulé « Etudiants en difficulté, pauvreté, et précarité », estime pour sa part que 23 000 étudiants seraient en situation de pauvreté.

Ce rapport s'appuie sur des enquêtes réalisées en 1994 et en 1997 et distingue les situations de pauvreté et de précarité des étudiants.

(1) Les étudiants « pauvres »

Comme critères d'identification des situations de pauvreté chez les étudiants, l'OVE retient les demandes d'aide sociale exceptionnelle (fonds de solidarité universitaire, prêts d'honneur). En 1997, le pourcentage d'étudiants inscrits ayant demandé une aide publique exceptionnelle était de l'ordre de 4 %, soit entre 65 000 et 80 000 étudiants.

Le rapport indique que le recours aux services sociaux est plus fréquent dans les UFR de lettres, en droit et en sciences économiques ainsi qu'en STS. En outre, plus les étudiants prennent du retard dans leurs études, plus ils font appel à l'aide sociale. L'OVE estime que « seule une minorité des demandeurs est privée des éléments de confort standard », soit entre 20 000 et 25 000 étudiants.

La majorité des demandes se fait de façon ponctuelle lors de la rentrée universitaire. L'observatoire estime que le nombre d'étudiants en situation de pauvreté structurelle est de l'ordre de 23 000.

(2) Les étudiants en situation précaire

Pour l'OVE, la précarité se caractérise par la « fragilisation des études » et l'accroissement des risques d'échec ou d'abandon. Les étudiants « précarisés » sont aussi ceux qui s'attardent le plus dans leurs études, c'est-à-dire, pour la plupart, des étudiants qui exercent une activité salariée.

En 1997, 63 % des étudiants n'exerçaient aucune activité salariée pendant l'année universitaire, tandis que 5,8 % travaillaient à plein temps toute l'année. L'OVE souligne que les activités occasionnelles se rencontrent plutôt chez les étudiants favorisés.

L'observatoire retient comme étudiants « assujettis à un travail rétribué susceptible de compromettre leurs études », ceux qui travaillent à mi-temps au moins six mois par an et dont l'activité n'est pas intégrée à leurs études : 100 000 étudiants, soit 6,8 % des effectifs seraient concernés. Ceux-ci sont souvent âgés, vivent fréquemment en couple, sont en retard dans leurs études, inscrits dans des filières où les exigences en matière d'assiduité et de travail personnel sont moindres et cumulent activité professionnelle et études.

L'enquête ne permet toutefois pas de distinguer l'autonomie forcée, imposée par la faiblesse des ressources familiales, de l'autonomie choisie.

Votre commission se gardera d'arbitrer entre les conclusions de ces deux rapports et se contentera de rappeler que 470 000 étudiants travaillent pour financer leurs études et que quelque 200 000 étudiants seraient issus de familles disposant de moins de 10 000 francs mensuels.

Elle ne peut que constater que le nombre d'étudiants en situation précaire augmente chaque année, ce qui pose le problème de l'adaptation des aides sociales à cette situation de précarité.

(3) Les aides apportées aux étudiants les plus défavorisés

Les étudiants les plus démunis sont naturellement destinataires des bourses et de l'allocation d'études mais peuvent aussi bénéficier d'aides spécifiques :

- les aides du fonds de solidarité universitaire géré par les CROUS : 36 millions de francs ont été consacrés à ces aides en 1999 ;

- l'aide sociale : du fait du versement d'une partie des droits d'inscription au Fonds d'amélioration de la vie étudiante, les étudiants eux-mêmes contribuent à l'aide sociale. Un tiers des crédits du Fonds ont été utilisés à ce titre en 1998, pour un montant d'environ 19 millions de francs ;

En outre, certains CROUS et certaines universités peuvent distribuer des tickets de restaurants universitaires aux étudiants nécessiteux et mènent des actions communes pour détecter plus efficacement la précarité étudiante.

(4) L'allocation d'études

Depuis la rentrée 1999, une allocation d'études a été mise en place : elle est attribuée par une commission académique, présidée par le recteur, qui s'est substituée à l'ancienne commission régionale des bourses.

Cette commission est d'abord chargée de l'attribution de bourses sur critères sociaux à des étudiants dont la situation n'a pas pu être prise en compte par la réglementation des bourses universitaires (étudiants habitant chez leurs grands-parents, étudiants dont les parents sont en situation de surendettement ou subissent une baisse de revenus du fait de situations exceptionnelles...).

Elle peut également attribuer une allocation d'études aux étudiants se trouvant en situation attestée de rupture familiale, de reprise d'études, d'isolement sur le territoire français ainsi qu'à des étudiants inscrits en première année de troisième cycle ne pouvant bénéficier d'une bourse universitaire, mais ayant obtenu auparavant une aide directe de l'Etat.

Au cours de la dernière année universitaire, 5 368 étudiants se trouvant dans des situations financières difficiles ont bénéficié d'une allocation d'études, le taux moyen de cette allocation s'élevant à 16 400 francs.

2. Le plan social étudiant : 30 % d'étudiants aidés

L'objectif du plan social étudiant était d'améliorer de manière significative et quantitative les conditions de vie étudiante.

Ce plan visait à créer les conditions d'une meilleure reconnaissance de la place des étudiants dans la société et à leur apporter les bases d'une plus grande indépendance. L'objectif principal de ce plan était, sur une période de quatre ans, de porter à 30 % le pourcentage d'étudiants aidés.

a) Les mesures mises en oeuvre à la rentrée universitaire 1998 :

- augmentation de 6 % du plafond des ressources pour les bourses du premier échelon ;

- revalorisation de 5 % de la bourse de 5^{ème} échelon et de 3 % pour les autres échelons. Le montant des bourses sur critères universitaires (DEA, DESS, agrégation, service public) a augmenté de +3 % ;

- relance de la promotion sociale dite républicaine, par l'attribution de 200 bourses de mérite d'un montant de 40 000 francs aux étudiants bacheliers ayant obtenu une mention très bien, issus des familles les plus modestes qui se destinent aux études menant vers les concours des écoles nationales d'administration ou de la magistrature.

410 367 étudiants ont bénéficié de bourses en 1998 contre 397 187 en 1997, soit 24 % des effectifs.

b) Les mesures mises en œuvre à la rentrée universitaire 1999 :

- augmentation de +6 % du plafond des ressources du premier échelon ;

- création d'une bourse de premier cycle permettant aux étudiants en situation d'échec ou en réorientation, jusque-là exclus du dispositif des bourses, et renvoyés sur celui des aides individualisées exceptionnelles, d'en bénéficier. Cette bourse a permis d'augmenter le nombre d'étudiants aidés en premier cycle (13 620) ;

- institution d'une bourse à taux zéro : 12 639 étudiants supplémentaires ont bénéficié de cette aide sous la forme d'une exonération du paiement des droits d'inscription et de sécurité sociale ;

- mise en place de 7 000 allocations d'études destinées aux étudiants rencontrant des difficultés financières et ne trouvant pas de réponse dans le cadre du dispositif boursier ;

- création de 200 bourses de mérite supplémentaires destinées aux bacheliers ayant obtenu la mention « très bien » et s'engageant à préparer l'ENA ou l'ENM, les concours d'entrée dans une grande école scientifique ou s'engageant dans des études de médecine. Ces bourses ont été également allouées aux étudiants titulaires du baccalauréat avec mention et d'un diplôme de second cycle avec mention, inscrits dans 6 centres de préparation à l'ENA : 193 étudiants ont bénéficié de cette bourse en 1999-2000.

c) Les mesures mises en œuvre à la rentrée universitaire 2000 :

- mise en place d'une bourse de second cycle permettant à des étudiants, en situation d'échec ou en réorientation, jusque-là exclus du dispositif des bourses et renvoyés sur celui des aides individualisées

exceptionnelles de conserver le maintien de la bourse durant une année universitaire (7 750 étudiants bénéficiaires prévus) ;

- augmentation de 2 % du plafond des ressources et de 3,5 % du taux des bourses ;

- création de 2 000 allocations d'études, de 1 000 bourses sur critères universitaires et de 200 bourses de mérite supplémentaires.

d) La réalisation des objectifs du plan social étudiant

La mise en œuvre des étapes successives du plan social étudiant a permis d'augmenter le pourcentage des étudiants aidés :

Rentrée 1998 : 24 % constatés ;

Rentrée 1999 : 27 % constatés ;

Rentrée 2000 : 29 % prévus ;

Rentrée 2001 : 30 % prévus.

Pour l'année 1999-2000, à la suite du relèvement du plafond des ressources, de la mise en place des bourses à taux « zéro » et des bourses de premier cycle, 439 785 étudiants ont bénéficié d'une bourse sur critères sociaux, dont 9 320 d'aides individualisées exceptionnelles, 13 657 d'une bourse sur critères universitaires, 5 368 d'une allocation d'études et 368 d'une bourse de mérite.

e) Le financement des mesures du plan social étudiant

Les crédits affectés aux bourses d'enseignement supérieur ont évolué comme suit :

- 1998 : 6,08 milliards de francs ;

- 1999 : 7,13 milliards de francs ;

- 2000 : 7,81 milliards de francs ;

- 2001 : 8,45 milliards de francs prévus, dont 251 millions de francs de mesures nouvelles pour la rentrée universitaire 2001.

f) Les autres mesures sociales

(1) L'hébergement et la restauration

L'augmentation des capacités d'hébergement et de restauration se poursuit depuis cinq ans, portant, pour l'année 2000, à 143 400 le nombre d'étudiants logés en résidences universitaires et à 187 000 le nombre de places

dans les restaurants universitaires. A la rentrée 2000, 500 logements supplémentaires doivent être mis en service. Le prix du repas est de 15,30 francs depuis le 1^{er} août 2000.

(2) Les transports à coût réduit

Depuis la rentrée 1998, l'Etat a mis en place, en collaboration avec la région Ile-de-France, une carte annuelle étudiante. Ce titre annuel permet à tous les étudiants âgés de moins de 26 ans de voyager avec 40 % de réduction par rapport au tarif carte orange.

En 1999-2000, 250 000 étudiants ont bénéficié de ce titre de transport. Le ministère de l'éducation nationale participe au financement de cette mesure pour un montant de 75 millions de francs.

g) Les observations de la commission

Votre commission tient à faire observer que les crédits consacrés à l'action sociale en faveur des étudiants progresseront de 6,8 % en 2001 et s'élèveront à 10,25 milliards de francs, soit près du cinquième du budget de l'enseignement supérieur.

Si cet effort doit être salué, il convient de remarquer que cette forte progression est due pour l'essentiel à l'augmentation des crédits affectés aux bourses (+ 8,3 %) qui s'élèveront à 8,45 milliards de francs, mais aussi de constater que les moyens consacrés aux oeuvres universitaires sont en légère réduction (- 0,2 %) et ne représenteront que 1,24 milliard de francs en 2001.

Si l'évolution des aides directes peut être considérée comme relativement satisfaisante, votre commission ne peut que regretter, comme elle le fait d'ailleurs depuis plusieurs années, qu'aucune action n'ait été engagée pour remédier au caractère « anti-redistributif » du système d'aide sociale aux étudiants, qui avait été dénoncé en 1997 par le rapport Cieutat, et notamment pour réduire la part trop importante des aides indirectes qui sont attribuées sans conditions de ressources.

Elle regrette aussi qu'aucune suite n'ait été donnée au projet de statut étudiant et appelle à une refonte globale des aides, ce qui implique sans doute un aménagement délicat des aides fiscales et des aides au logement, et suppose, outre une concertation entre ministères concernés, une intervention du législateur.

III. VERS UNE INFLEXION DU PLAN U3M ?

Alors que le schéma Université 2000 avait pour objectif de répondre à un besoin en locaux d'enseignement et en infrastructures de logement et de restauration étudiante, résultant d'une très forte croissance des effectifs étudiants, le plan U3M a pour objet de répondre à des besoins plus qualitatifs et d'organiser notre système d'enseignement supérieur et de recherche dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006.

Votre commission rappellera que le schéma U2000, fondé sur un partenariat entre l'Etat et les collectivités locales, a permis de renforcer le maillage universitaire du territoire (antennes universitaires et IUT) mais, en dépit des crédits d'investissement qui y ont été consacrés (40 milliards de francs à parité entre l'Etat et les régions), a négligé quelque peu la recherche, ainsi que les constructions universitaires dans la région parisienne, à l'exception des universités nouvelles.

Dans un contexte de démographie étudiante stabilisée, voire orientée à la baisse, les objectifs du Plan U3M apparaissent très différents : amélioration de la vie étudiante, organisation des universités en réseaux, restructuration des locaux universitaires, meilleure implantation de la recherche et d'enseignements de troisième cycle en relation avec l'entreprise, ouverture de l'enseignement supérieur et de la recherche vers l'international, schéma de développement spécifique pour les universités nouvelles, effort de construction et de restructuration universitaire dans la région parisienne.

A. *LES ORIENTATIONS DU PLAN U3M*

1. L'amélioration de la vie étudiante : un volet prioritaire

Le quart des crédits du plan U3M devraient être consacrés à l'amélioration des conditions de vie sur les campus (construction et rénovation de résidences, de restaurants, notamment dans les villes moyennes, de bibliothèques et de salles de travail, d'équipements sportifs et culturels).

Ces actions prioritaires seront complétées dans le cadre de la politique de la ville et des transports afin notamment de désenclaver certains campus éloignés des centres urbains.

2. L'organisation des établissements en réseaux

Le plan U3M ne devrait pas modifier le maillage actuel des implantations universitaires puisqu'aucun point du territoire national n'est aujourd'hui à plus de 150 km d'une université, la quasi totalité des villes moyennes étant le siège d'au moins un département d'IUT.

Pour les IUT, il s'agit de compléter les sites existants dans les villes moyennes, la création de départements d'IUT dans les villes universitaires étant exclue, sauf dans quelques cas où cette création serait liée à un meilleur accueil des bacheliers technologiques.

Dans les villes moyennes, à partir du réseau des IUT et des BTS, des autres formations technologiques en écoles et universités, mais aussi des lycées technologiques et professionnels seront mises en place des plates formes technologiques qui seront ouvertes aux PME/PMI sur des bases contractuelles. Ces structures ont vocation à jouer un rôle essentiel pour favoriser l'innovation et le transfert technologique vers ces entreprises et pourront être organisées sous la forme des groupements d'intérêt public allégés prévus par la récente loi sur l'innovation.

Si la création d'universités de plein exercice est à priori exclue pendant la période du plan (2000-2006) certaines spécificités régionales liées notamment aux problèmes de reconversions industrielles pourront justifier la création d'un nombre limité d'universités de technologie prévues par la loi du 23 décembre 1985. Il en existe trois actuellement (Compiègne, Troyes et Belfort-Montbéliard) dont la dénomination traduit le rapprochement université/écoles et qui ont vocation principale à former des ingénieurs.

D'une manière générale, les implantations d'enseignement supérieur d'une même académie, ou d'académies voisines doivent s'organiser autour de la notion de réseau. Ce concept de réseau englobe à la fois l'organisation de cursus ou de laboratoires communs, mais aussi la notion de réseaux informatiques à haut débit.

3. La restructuration des locaux universitaires

Cette action vise en priorité les universités où existent soit des déficits de locaux, soit des besoins de reconstruction ou de restructuration lourde et doit se réaliser dans un contexte de stabilisation des effectifs étudiants.

Outre les universités parisiennes, les UFR de lettres et de sciences, qui souffrent d'un déficit en surfaces, devraient faire l'objet d'une attention toute particulière.

Certaines UFR de santé nécessitent également une restructuration lourde ou une reconstruction dans une logique de proximité avec les CHU et les unités INSERM.

Enfin, les huit universités nouvelles créées dans le cadre du plan U2000 bénéficieront de locaux de recherche.

4. Une meilleure implantation de la recherche et des enseignements de troisième cycle

Un tel objectif suppose l'existence d'équipes scientifiques de qualité faisant l'objet d'une évaluation nationale ou internationale, une mise en réseau de quelques pôles (génopoles, maisons des sciences de l'homme, centres nationaux d'analyse des matériaux, centres multitechniques d'imagerie médicale...), une mise en cohérence des équipements des laboratoires de recherche et la création d'instituts à vocation nationale fédérant des compétences scientifiques existantes dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur d'une région et de régions voisines.

La recherche doit par ailleurs s'ouvrir aux collaborations avec les entreprises, aux coopérations industrielles, aux pépinières d'entreprise et à une meilleure collaboration entre la recherche publique et privée. Parallèlement à la création de plates formes technologiques, tournées essentiellement vers les PMI/PME, le plan U3M devrait créer les conditions d'une collaboration entre les laboratoires de recherche publique et les centres de recherche des grands groupes industriels pour développer les activités de recherche technologique, les transferts de connaissance et dynamiser l'innovation.

A cet effet, des centres nationaux de recherche technologique pourront être créés sous forme de GIP simplifiés.

5. L'ouverture internationale

Cette priorité devrait se traduire notamment par une prise en compte des étudiants étrangers, et notamment européens, dans la politique de construction et de rénovation des logements étudiants, et par la création dans chaque grande ville universitaire d'une maison internationale dédiée à un pays. Outre les liens particuliers que les universités développeront avec ces pays, ces maisons devraient servir de centres de ressources pour les étudiants étrangers venant faire leurs études en France, mais aussi pour les enseignants et les chercheurs souhaitant développer des contacts internationaux.

6. Le plan de rattrapage pour l'Ile-de-France

Première région universitaire et de recherche, l'Ile-de-France a été « oubliée » dans le cadre d'Université 2000, les collectivités territoriales n'ayant pas, sauf dans le cas des universités nouvelles, voulu s'associer à l'effort de l'Etat. Par ailleurs, une politique trop systématique de délocalisation a conduit à un vieillissement, et donc un certain affaiblissement du potentiel de recherche. Malgré la stabilisation des effectifs étudiants, la pression étudiante y reste forte, les universités sont morcelées sur plus de 150 sites et les conditions d'études sont peu satisfaisantes, notamment en ce qui concerne les bibliothèques.

Un effort particulier doit donc être engagé pour l'Ile-de-France et devra être poursuivi sur la durée de deux contrats de plan.

Les axes essentiels de cette action sont les suivants :

- un rééquilibrage vers le Nord de Paris et de l'Ile-de-France, en développant un pôle universitaire dédié à la technologie couvrant la Villette et la Plaine Saint-Denis-Aubervilliers ;

- la création d'un nouveau pôle sur la ZAC Rive gauche avec notamment le transfert de l'université de Paris VII et de l'INALCO ;

- une restructuration de certains sites : regroupement de l'ENS sur la Montagne-Ste-Geneviève, regroupement de Paris VI et de l'Ecole de Chimie sur le site de Jussieu, libération de surfaces d'enseignements à la Sorbonne, extension de Paris III ;

- la création d'un pôle de développement universitaire sur Boulogne-St-Cloud-Issy-les-Moulineaux ;

- la création de locaux de recherche pour les universités nouvelles, leur permettant d'afficher une thématique dominante ;

- la rénovation du Campus de Nanterre et l'extension de surfaces pour les universités déficitaires (Paris VIII et Paris XII) ;

- la restructuration de la recherche en sciences humaines ;

- un effort particulier sur les bibliothèques universitaires et le logement étudiant.

B. LE FINANCEMENT DU PLAN U3M : LE CINQUIÈME DES CRÉDITS CONSACRÉS À L'ILE-DE-FRANCE

Le plan U3M sera financé par l'Etat, les collectivités territoriales, ce financement devant être complété par les fonds structurels européens.

Son coût est évalué à plus de 50 milliards de francs sur la période 2000-2006.

1. Les crédits inscrits dans les contrats de plan Etat-régions

40,2 milliards de francs sont inscrits au titre du plan U3M dans les contrats de plan Etat-régions, la part de l'Etat s'élevant pour la période 2000-2006 à 17,2 milliards de francs, dont 14,3 milliards de francs relevant du ministère de l'éducation nationale.

La part de l'Etat dans les contrats de plan Etat-régions serait en progression de plus de 40 % par rapport à la période 1994-1999.

2. Les crédits hors contrats de plan

Hors contrats de plan, 7,5 milliards de francs sont réservés au désamiantage de Jussieu, à la rénovation du Muséum d'histoire naturelle, au musée du Quai Branly et à la sécurité des bâtiments universitaires pour 2,7 milliards de francs.

3. Le financement du plan U3M pour la région Ile-de-France

Ce plan a été adopté par le Conseil régional d'Ile-de-France le 3 mars 2000 dans le cadre du débat sur le contrat de plan Etat-région.

Au total 8,5 milliards de francs devraient être affectés à la restructuration des universités, à la réhabilitation des locaux et à la création de nouveaux sites : la part de l'Etat devrait être de 4 milliards de francs, celle de la région de 2,5 milliards de francs et celle des collectivités de 2 milliards de francs, notamment par la mise à disposition de 200 000 m² à Paris.

Les nouveaux pôles (ZAC Rive Gauche, La Villette-Plaine-St-Denis, Seine-Ouest) devraient bénéficier de 2 milliards de francs, dont 1,6 milliard de francs pour la seule ZAC, la modernisation des sites existants de 4 milliards de francs, les bibliothèques et la vie étudiante de 2 milliards de francs (la région

apportant 1,2 milliard de francs pour les bibliothèques), la recherche de 308 millions de francs et les technologies de l'information de 131 millions de francs.

La convention pour l'aménagement universitaire de Paris, signée le 25 octobre dernier, entre l'Etat, la ville de Paris, la région et l'académie de Paris, fait état pour sa part d'un budget total de 8 milliards de francs, dont 4 milliards de francs apportés par l'Etat, 2,5 milliards de francs par la région et 1,5 milliard de francs par la ville de Paris.

4. Les crédits prévus par le projet de budget pour 2001

a) La mise en œuvre des contrats de plan

Les crédits d'investissements prévus dans le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 2000 traduisent l'engagement de l'Etat en faveur du plan U3M dans le cadre de la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions.

Ces crédits permettront de couvrir un peu plus du septième de leur montant total (14,3 milliards de francs pour la période 2000-2006) : les autorisations de programme pour les opérations de construction et de premier équipement correspondant aux engagements pris représenteront 2,057 milliards de francs, tandis que 514,25 millions de francs sont prévus en crédits de paiement.

b) Les crédits hors contrats de plan

Pour la réalisation des **grands travaux**, la poursuite de la mise en sécurité du campus de Jussieu mobilisera 870 millions de francs en 2001 (570 millions de francs en autorisations de programme et 300 millions de francs en crédits de paiement), tandis que la rénovation du Muséum sera poursuivie avec 221,75 millions de francs (143 millions de francs en autorisations de programme et 78,75 millions de francs en crédits de paiement).

Le musée du quai Branly bénéficiera d'une dotation en 2002 de 409,5 millions de francs (323,5 millions de francs en autorisations de programme et 86 millions de francs en crédits de paiement).

S'agissant des **crédits de sécurité** prévus pour l'exécution du volet sécurité du plan U3M, ceux-ci s'élèvent à 714 millions de francs pour 2001 (486 millions de francs en autorisations de programme et 228 millions de francs en crédits de paiement).

5. Les observations de la commission

La commission tient d'abord à souligner l'incertitude qui persiste encore sur le coût du plan U3M, les chiffres évoluant entre une fourchette de 40 à 50 milliards pour la période 2000-2006.

Elle ne peut ensuite que s'inquiéter des incidences de la stabilisation, voire de la réduction annoncée des effectifs d'étudiants sur le programme de construction et de rénovation envisagé jusqu'en 2006.

En effet, l'accès d'une nouvelle population étudiante en premier cycle, les nécessités d'un encadrement renforcé et de travaux en petits groupes conduisent à revoir l'organisation de certains bâtiments universitaires et à réduire notamment l'enseignement en amphithéâtres.

Par ailleurs, la concurrence à laquelle se livrent les universités, notamment en région parisienne, conduit à une répartition peu satisfaisante des étudiants, à une sur-occupation de certaines universités et à une sous-utilisation d'autres établissements.

Lors de la réunion du CNESER du 17 janvier dernier sur le plan U3M, et avant l'examen des contrats de plan, le directeur de la programmation et du développement du ministère de l'éducation nationale a ainsi présenté deux études instructives, l'une sur la surface des universités, l'autre sur les prévisions des effectifs étudiants au terme du plan U3M, qui devraient permettre d'expertiser les projets remontant des régions.

La première, établie à partir d'une analyse par établissement, fait apparaître un déficit de près de 100 000 m² en moyenne pour l'ensemble des universités, cette moyenne recouvrant des réalités très diverses : l'académie de Paris serait la plus mal lotie avec un déficit de 230 500 m², suivie de l'académie de Créteil (-65 500 m²) et de l'académie de Lille (- 45 600 m²).

En revanche, certaines académies sont excédentaires, comme celles de Rennes (+ 72 700 m²), d'Aix-Marseille (+ 59 600 m²) et de Grenoble (+ 44 200 m²).

La seconde étude prévoit une baisse globale d'environ 7 % des effectifs étudiants d'ici à 2007, soit quelque 154 000 étudiants, ce qui est loin d'être négligeable.

Compte tenu de ces prévisions, votre commission estime nécessaire de mettre en place un pilotage particulièrement fin du plan U3M, en fonction de l'évolution prévisible de la population étudiante et des perspectives d'évolution respective de chaque filière d'enseignement supérieur, sauf à conduire à une mauvaise utilisation de l'argent public et notamment à un

gaspillage de celui des régions qui sont pour la seconde fois mises à contribution, au mépris, il faut le répéter, des règles de répartition des compétences.

IV. DES INTERROGATIONS POUR L'AVENIR

Outre les incidences de la démocratisation universitaire, qui viennent d'être rappelées, plusieurs interrogations concernent le devenir de notre enseignement supérieur.

Votre commission s'attardera sur trois séries de remarques qui sont relatives au contenu des enseignements, à l'autonomie des universités et à son ouverture sur l'extérieur.

A. LA RÉORIENTATION DU CONTENU DE CERTAINES FORMATIONS

1. Une nécessaire revitalisation de la filière scientifique

Depuis plusieurs années, la commission souligne la gravité de la désaffection de nos étudiants pour les formations scientifiques supérieures, qui découle d'ailleurs largement de l'organisation de cet enseignement dans le premier et le second degré.

a) Une évolution préoccupante

A la rentrée universitaire de 1999, 106 800 étudiants se sont inscrits en DEUG de sciences et technologie, soit 6 700 étudiants de moins qu'en 1998 (-6 %) ; plus grave encore, la population des étudiants scientifiques (en stock) a perdu presque le quart de ses effectifs depuis cinq ans, soit 32 000 étudiants.

Cette baisse affecte plus particulièrement la filière « sciences de la matière » qui a perdu plus de la moitié de ses effectifs (-30 000 étudiants) et la filière « sciences de la vie » qui a enregistré une baisse de près de 20 % de ses étudiants (-8 700). Les seules formations en progression sont celles des « mathématiques et informatiques appliquées », qui ont accueilli 8 000 étudiants supplémentaires, et des « sciences et techniques de l'ingénieur » qui enregistrent 5,5 % d'étudiants en plus.

Si l'on englobe la médecine et la pharmacie, dont les étudiants diminuent respectivement de 9,6 % et de 11,2 % à la rentrée 1999, les études scientifiques sont l'objet d'une évolution très préoccupante.

Votre commission tient à remarquer que cette situation n'est pas propre à la France, les pays anglo-saxons et l'Allemagne étant encore plus concernés.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS INSCRITS EN DEUG SCIENCES ET TECHNOLOGIES

	1994-1995	1996-1997	1999-2000	Variation 99/94
Sciences de la matière	56 958	34 550	26 657	- 53,20
Sciences de la vie	45 663	45 522	36 958	- 19,06
Sciences de la terre et de l'univers	3 593	2 775	2 432	- 32,31
Sciences et technologie pour l'ingénieur	3 798	4 324	4 168	+ 9,74
Mathématiques appliquées aux sciences sociales	6 984	5 751	6 148	- 11,97
Mathématiques, informatique appliquées aux sciences	22 292	41 902	30 472	+ 36,69
Total	139 288	134 824	106 835	- 23,30

b) Les raisons d'une désaffection

Cette désaffection tient d'abord à la baisse du nombre des bacheliers scientifiques et de leur moindre propension à s'orienter vers l'université dans les DEUG scientifiques, alors que les CPGE, les STS, les IUT et les écoles d'ingénieurs sont privilégiés dans leur choix d'orientation.

En outre une enquête récente du ministère de l'éducation nationale montre que 64 % des jeunes considèrent que les diplômés scientifiques sont moins bien rémunérés que les autres et sont davantage « coupés du monde », 43 % d'entre eux estimant en outre, de manière erronée, que ce secteur enregistre un chômage plus important.

Enfin, l'image de la science serait ternie auprès des jeunes, les nuisances engendrées par certaines technologies l'emportant sur l'idée traditionnelle de progrès.

c) Les remèdes envisagés

Afin de remédier à la baisse continue du flux des entrants et aux taux d'échec élevés dans les filières scientifiques, le ministère a initié en 1998 à titre expérimental dans six universités (Bordeaux I, Grenoble I, Littoral, Montpellier II et Paris XI) une rénovation de leurs DEUG scientifiques.

Les campagnes d'habilitation 1999 et 2000 ont permis d'examiner les maquettes des DEUG scientifiques et de constater que l'organisation des formations présentées a été le plus souvent rénovée dans une optique d'amélioration des méthodes d'enseignement et des pratiques pédagogiques et de diversification des moyens d'enseignement, prenant en compte l'hétérogénéité des étudiants. L'accent est mis sur le travail en « petits groupes » et sur le recours aux technologies multimédia.

Un soutien financier spécifique a été apporté aux établissements volontaires (Angers, Besançon, Chambéry, Dijon, Saint-Etienne, Caen, Toulouse III).

D'après les informations communiquées à votre rapporteur, le mouvement de rénovation des DEUG scientifiques engagé depuis deux ans sera amplifié, notamment dans le cadre de la politique contractuelle. De même, la mise en place dans chaque académie d'un schéma de formation post-baccalauréat doit contribuer à améliorer l'orientation des étudiants dans les différentes formations qui leur sont offertes : le développement des DEUG scientifiques est désormais une priorité que les académies doivent impérativement intégrer dans les axes de leurs schémas respectifs.

d) Le salut par les filles ?

Alors que les étudiantes ne représentent que 23 % des effectifs des écoles d'ingénieurs (60 % dans les écoles d'agronomie et 29 % dans les sections scientifiques des CPGE), elles sont également très minoritaires dans les DEUG scientifiques (25 % ont choisi à la rentrée 1999 les filières sciences de santé).

La faiblesse de ces chiffres doit être appréciée au regard des quelque 20 % de lycéennes qui choisissent la série scientifique du baccalauréat.

Encore plus touchée que notre pays par cette désaffection à l'égard des études scientifiques, l'Allemagne a mis en place des cours de sciences à destination exclusive des étudiantes en les complétant par des enseignements de sociologie et de philosophie, tandis que le Royaume-Uni a créé des bourses spécifiques pour celles qui se destinent aux études d'ingénieurs.

Le ministre de la recherche a plaidé pour sa part en faveur d'une plus grande mixité dans les filières scientifiques, étant rappelé que 14 % seulement des femmes sont professeurs des universités, et 34 % maîtres de conférences et que leur présence dans l'enseignement scientifique, si l'on se réfère à nos voisins européens, est d'autant plus faible que les sciences ont un statut prestigieux. Il ne saurait être question d'offrir aux filles des métiers scientifiques dont les garçons ne voudraient plus.

Votre commission considère que le timide effort engagé depuis deux ans pour rendre les filières scientifiques plus attractives doit être poursuivi et développé, sauf à réduire encore le vivier des chercheurs indispensables à tout pays développé.

2. L'enseignement supérieur de l'économie : une remise en cause de l'hégémonie des mathématiques ?

L'enseignement de l'économie dans l'enseignement supérieur est aujourd'hui vivement contesté : à la suite d'un appel lancé par les élèves de l'École normale de la rue d'Ulm, relayé par les étudiants de Dauphine et aujourd'hui par de nombreux enseignants de plusieurs universités, ses détracteurs dénoncent le manque de pluralisme d'un enseignement qui privilégie le courant de pensée néoclassique « *en servant les intérêts d'une classe sociale* », qui fait de l'usage incontrôlé des mathématiques une fin en soi et qui réduit la recherche et l'enseignement de l'économie à un jeu sur des variables au sein de modèles de plus en plus sophistiqués.

Bref, la question porte sur la capacité de la théorie économique à rendre compte du réel.

Sans avoir la prétention d'arbitrer un débat aussi théorique que savant, votre commission se demande si celui-ci ne recouvre pas la défense d'intérêts quelque peu corporatistes, par exemple celui des mathématiciens qui « tiennent cette filière », et rappelle que l'économie doit sans doute être une discipline académique rigoureuse mais aussi un outil de compréhension pour le citoyen.

Elle ne peut donc que se féliciter que M. Jean-Paul Fitoussi, président de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui a été président du jury de l'agrégation d'économie, ait été chargé par M. Jack Lang d'une mission d'enquête et de réflexion sur l'enseignement supérieur de l'économie, et d'établir « *les conditions d'un enseignement qui, sans rien perdre de sa rigueur et sa fécondité scientifique, soit à même de contribuer à l'amélioration du débat public* ».

3. La professionnalisation des formations supérieures

a) La finalité de la licence professionnelle

L'objectif de professionnalisation des formations supérieures s'est traduit notamment par la mise en place de la licence professionnelle, selon un plan de développement de trois ans.

Créé par l'arrêté du 17 novembre 1999, ce diplôme institue une formation intermédiaire entre les techniciens supérieurs et les ingénieurs ou cadres supérieurs.

Depuis sa création, les universités ont proposé plus de 500 projets sur la base d'un cahier des charges fondé sur des partenariats avec les professions et ayant pour objet d'accueillir des publics diversifiés en formation initiale et continue selon des formules pédagogiques innovantes.

Sur la base de ces propositions, et après consultation du CNESER le 15 juin 2000, près de 200 projets ont été retenus.

b) Les licences professionnelles ouvertes à la rentrée 2000

Les licences professionnelles ouvertes à la rentrée 2000 devraient accueillir entre 4 à 5 000 étudiants.

(1) Les secteurs professionnels concernés

Ces licences couvrent des secteurs professionnels étendus du domaine de la production agricole ou industrielle, du secteur tertiaire (gestion, commerce), du « tiers secteur » (carrières sanitaires et sociales, métiers culturels, animation sportive et de loisirs, hôtellerie, tourisme...) ou des métiers dits « émergents » (commerce électronique et télé-services, multimédia, métiers de la ville, sécurité alimentaire, sauvegarde du patrimoine...). Elles visent particulièrement des secteurs qui connaissent actuellement des difficultés de recrutement, tels la grande distribution, l'informatique, les métiers de la banque et de l'assurance, la logistique et les transports.

(2) Des cursus spécifiques

Ces licences se situent souvent à l'interface de plusieurs domaines de qualification associant divers types de savoirs, de compétences dans les domaines techniques et des sciences humaines. Un accent particulier est mis sur la gestion des ressources humaines, les techniques d'animation et de communication, les langues vivantes. Les partenariats avec les milieux professionnels sont diversifiés : branches professionnelles, chambres de commerce, grandes entreprises, réseau des PME-PMI.

La moitié des licences professionnelles s'appuient sur les formations de premier cycle professionnalisées (80 en IUT et 25 en STS).

Des accords ont été également conclus entre universités et écoles ou instituts d'enseignement supérieur. Au sein des universités, les composantes scientifiques et les IUT sont largement représentés (60 %), le secteur

droit-économie-gestion et le secteur des disciplines littéraires, des sciences humaines ou sociales représentant 40 %.

Les licences professionnelles d'ores et déjà ouvertes couvrent l'ensemble des académies, y compris ultramarines. En métropole, le nombre d'ouvertures par académie est compris entre 2 et 12, et de 1 à 6 par établissement.

(3) Le suivi du dispositif

Le comité de suivi prévu par l'arrêté créant les licences professionnelles sera installé au cours du premier semestre 2000-2001. Sa composition sera tripartite : organisations d'employeurs, organisations syndicales de salariés, organisations syndicales des personnels et d'étudiants membres du CNESER, représentation des établissements d'enseignement et personnalités qualifiées. Il sera chargé d'établir un bilan de la mise en place des licences professionnelles et de proposer toute mesure visant à renforcer l'efficacité du dispositif.

Pour 2001, l'appel de dossiers d'habilitation pour les établissements en contrat a été lancé, à la suite de la publication de la circulaire du 27 juillet 2000, les projets des universités étant attendus à la fin du mois d'octobre. Pour les établissements hors contrat, une circulaire devrait être publiée au début du mois de décembre 2000, avant examen par la commission d'expertise.

Votre commission ne peut que se féliciter du développement de la licence professionnelle qui lui paraît particulièrement adaptée aux nouvelles populations étudiantes, et notamment aux bacheliers technologiques.

B. UNE UNIVERSITÉ ENCORE TROP PEU OUVERTE SUR L'EXTÉRIEUR

L'ouverture de notre système universitaire sur l'extérieur peut être mesurée par la mobilité de nos étudiants et l'accueil des étudiants étrangers dans les universités françaises.

Force est cependant de reconnaître le caractère limité des initiatives engagées en ce domaine, dont la mise en œuvre n'a pas répondu à l'ambition de leurs instigateurs.

1. L'accueil des étudiants étrangers

a) L'agence Edufrance : une activité limitée

Votre commission relève depuis plusieurs années la diminution continue du nombre d'étudiants étrangers accueillis dans nos établissements d'enseignement supérieur.

Les derniers chiffres semblent toutefois témoigner d'un certain sursaut puisque 165 000 étudiants étrangers auraient été accueillis en 1999, contre 130 000 en 1985.

La création de l'agence Edufrance, le 22 novembre 1998, appuyée sur un réseau d'établissements avait pour objet de faciliter l'accueil de ces étudiants en leur proposant des formations et des services d'accueil spécifiques.

L'agence a en outre pour mission d'assurer la promotion à l'étranger de l'offre française de formation et de coordonner la réponse française aux appels d'offre internationaux.

Votre commission avait souligné l'an dernier la faiblesse des moyens mis à sa disposition (58 millions de francs en 2000), dont 17,2 millions de francs de subventions des ministères des affaires étrangères et de l'éducation nationale.

Si une mesure nouvelle de 5 millions de francs est inscrite pour 2001, elle n'a pour objet que de compenser une subvention du même montant inscrite en 2000, et non reconduite, et donc de maintenir le montant de la subvention qui est, pour l'éducation nationale, de 7,2 millions de francs.

Le bilan de l'agence pour la dernière année universitaire, en raison sans doute de ces moyens limités, apparaît modeste :

- actions de promotion en faveur de notre enseignement supérieur à l'étranger, via notamment les postes diplomatiques, les alliances françaises et les centres culturels français qui ont mis en place une cinquantaine de « desks » ou espaces Edufrance¹ ;

- ouverture d'un site internet en plusieurs langues depuis avril 1999 ;

¹ L'agence Edufrance est présente dans quinze pays (Argentine, Bolivie, Brésil, Bulgarie, Canada, Chine, Côte d'Ivoire, Egypte, Finlande, Inde, Maroc, Mexique, Suède, Sri Lanka, Turquie) ; la Grèce et la Norvège devraient compléter cette liste en 2001.

- mise en place d'une plate-forme d'information et d'orientation recevant en moyenne 300 demandes d'information par semaine ;

- établissement d'un catalogue général des formations disponible sur le site internet : sur une centaine de formations proposées, 58 % sont bilingues ou en anglais, 64 % sont de niveau master, les plus représentées concernant le management (40 %) et les sciences de l'ingénieur (31 %) ;

En coopération avec le CNOUS et le centre français pour l'accueil et les échanges internationaux (EGIDE), Edufrance a géré l'accueil de 350 étudiants étrangers¹.

En 1999, une soixantaine d'établissements, dont 26 universités et 15 écoles ont adhéré au GIP Edufrance, une procédure d'adhésion étant en cours pour 65 établissements supplémentaires.

Ces résultats sont particulièrement modestes si on les rapporte aux 165 500 étudiants étrangers actuellement accueillis par notre système universitaire et aux objectifs poursuivis par le plan U3M en ce domaine.

Les perspectives pour 2001 sont les suivantes :

- 2000 étudiants étrangers attendus, 650 dossiers étant en cours de traitement ;

- consolidation du réseau de l'agence dans un certain nombre de pays cibles ;

- concertation engagée notamment avec le CNED, le CNAM et la CPU pour mieux répondre aux appels d'offre internationaux.

b) Les universités d'été : un bilan mitigé

Sur les 10 250 étudiants étrangers qui ont été accueillis cet été en France pour suivre des cours, seuls 1 500, dont 200 au titre de programmes nouveaux, ont fréquenté une université française grâce à l'agence Edufrance.

Alors que le marché des cours d'été concerne 9 000 étudiants étrangers, l'agence n'a attiré que 1 250 étudiants supplémentaires. Les 200 étudiants qui ont bénéficié des programmes nouveaux ont été accueilli dans 11 établissements privés ou publics, proposant des programmes courts de quatre semaines dont le coût moyen est de l'ordre de 2000 dollars.

¹ D'après les indications fournies par l'Agence, ces étudiants qui ont utilisé le « package » Edufrance ont « rapporté » 21 millions de francs.

Ce bilan très mitigé résulte sans doute du retard enregistré dans la promotion des programmes, du caractère inédit d'une telle démarche commerciale pour nos universités, et du fait que ces cours d'été ne peuvent être validés dans les cursus nationaux des intéressés.

A l'opposé, on peut constater que les universités espagnoles ont mis en place une politique attractive de labellisation de leurs programmes avec leurs homologues latino-américaines.

Votre rapporteur tient cependant à faire observer que deux universités de Bordeaux ont utilisé avec profit cette formule en accueillant l'été dernier une soixante d'étudiants et une trentaine d'intervenants européens dans le cadre d'un master « santé publique et nutrition », ainsi que douze étudiants en « neurosciences », l'organisation de formations de pointe très courtes permettant en outre de renforcer la coopération entre universités européennes et leur dimension internationale face à leurs homologues nord-américaines.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 21 novembre sous la présidence de M. Adrien Gouteyron, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Jacques Valade** sur les **crédits pour 2001 de l'enseignement supérieur**.

Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Ivan Renar a souligné l'intérêt des analyses présentées par le rapporteur pour avis en indiquant toutefois qu'il ne saurait le suivre dans ses conclusions, compte tenu notamment de la progression des crédits.

Il a également souligné la montée des incivilités à l'université, après le collège et le lycée, et a fait observer que ses enseignants étaient encore moins préparés à des actions de prévention des violences que leurs collègues du second degré.

Citant l'exemple de Lille I, il a par ailleurs regretté que les universités ne puissent conserver la totalité des droits d'inscription acquittés par leurs étudiants.

M. Pierre Laffitte a remercié le rapporteur pour avis pour avoir mis, au-delà du seul examen des crédits, l'accent sur les problèmes d'avenir de l'enseignement supérieur dont les structures sont nécessairement appelées à se transformer en raison de l'évolution rapide des métiers, de l'apparition de nouveaux éléments de certification à côté des diplômes traditionnels, du développement de la formation continue : il a estimé qu'il serait regrettable que l'université reste à l'écart d'une telle « révolution éducative ».

Il a regretté que certaines formations liées aux nouvelles technologies (infographie, web master...) ne soient pas proposées dans le cadre universitaire.

M. Albert Vecten a également fait observer que le problème de la nécessaire modernisation de notre système universitaire dépassait la seule approche budgétaire.

Il s'est par ailleurs étonné du coût de l'opération de désamiantage du campus de Jussieu.

M. Jean-Paul Hugot a estimé que l'évolution des formations et des métiers conduisait à un nouveau découpage du savoir et exigeait une réforme de fond de l'enseignement supérieur.

M. Serge Lagauche a fait observer que ce débat dépassait le seul cadre budgétaire et a en outre noté qu'il serait difficile de faire bouger du jour au lendemain l'université, déjà confrontée à l'évolution de la population étudiante.

Constatant l'effort accompli en matière d'investissement universitaire, il a souligné l'intérêt des propositions du rapport Mauroy qui permettraient de développer une émulation entre les régions, sous le contrôle de l'Etat, dans le domaine des formations supérieures.

Il a relevé l'importance des crédits prévus par le plan U3M pour la région Ile-de-France, et indiqué qu'il ne suivrait pas les conclusions du rapporteur pour avis.

Répondant à ces interventions, **M. Jacques Valade, rapporteur pour avis**, est convenu que toute innovation en matière d'enseignement et de recherche pouvait se heurter à certaines résistances du monde universitaire, et notamment des enseignants qui ne sont pas spontanément incités à effectuer une révolution professionnelle au cours de leur carrière.

A propos des exemples de nouveaux besoins de formation cités par M. Pierre Laffitte, il a rappelé qu'il avait été difficile, il y a quelques années, de créer un enseignement de monétique demandé par les professionnels.

Revenant ensuite sur les raisons qui l'avaient conduit à proposer un avis défavorable sur les crédits de l'enseignement supérieur, il a estimé que notre système universitaire n'offrait pas suffisamment de formations de qualité, que la transparence dans la gestion y était insuffisante, que celui-ci ne supportait pas toujours la comparaison avec les universités étrangères et ne permettait pas une ouverture suffisante sur l'extérieur, aussi bien pour l'accueil des étudiants étrangers que pour la mobilité internationale de nos étudiants.

Au terme de ce débat, suivant les propositions de son rapporteur pour avis, **la commission a décidé de donner un avis défavorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 2001.**

*

* *