

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1996-1997

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1996.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires culturelles (1) sur le projet de loi de finances pour 1997, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Par M. Jean-Pierre CAMOIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Adrien Gouteyron, président ; Pierre Laffitte, Albert Vecten, James Bordas, Jean-Louis Carrère, Jean-Paul Hugot, Ivan Renar, vice-présidents ; André Egu, Alain Dufaut, André Maman, Mme Danièle Pourtaud, secrétaires ; MM. Philippe Arnaud, Honoré Baillet, Jean Bernadaux, Jean Bernard, Jean-Pierre Camoin, Jean-Claude Carle, Robert Castaing, Marcel Charmant, Marcel Daunay, Jean Delaneau, André Diligent, Ambroise Dupont, Daniel Eckenspieller, Alain Gérard, Pierre Jeambrou, Alain Joyandet, Philippe Labeyrie, Jean-Pierre Lafond, Henri Le Breton, Jacques Legendre, Guy Lemaire, François Lesein, Mme Hélène Luc, MM. Pierre Martin, François Mathieu, Philippe Nachbar, Sozefo Makapé Papilio, Michel Pelchat, Louis Philibert, Jean-Marie Poirier, Guy Poirieux, Roger Quilliot, Jack Ralite, Victor Reux, Philippe Richert, Claude Saunier, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Jacques Valade, Marcel Vidal, Henri Weber.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2993, 3030 à 3035 et T.A. 590.

Sénat : 85 et 86 (annexe n° 14) (1996-1997).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
GLOSSAIRE DES SIGLES	5
INTRODUCTION	7
I. DES CRÉDITS QUI DEVRAIENT PERMETTRE DE RENFORCER L'ENCADREMENT DES ÉTUDIANTS	11
A. VERS UNE STABILISATION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS	11
1. <i>L'évolution récente des effectifs depuis 1995</i>	11
a) La rentrée 1995.....	11
b) Les effectifs attendus à la rentrée 1996.....	11
2. <i>Les perspectives d'évolution à moyen terme des effectifs</i>	13
a) Les effectifs de terminale.....	13
b) Les flux d'entrée à l'université.....	13
B. DES MOYENS SUSCEPTIBLES DE RENFORCER L'ENCADREMENT DES ÉTUDIANTS	14
1. <i>Le rappel des mesures prises au titre du plan d'urgence en faveur des universités</i>	14
a) Les emplois créés.....	14
b) Les crédits dégagés.....	15
2. <i>Des créations d'emplois importantes et une augmentation des moyens de fonctionnement en 1997</i>	15
a) Un effort portant d'abord sur les créations d'emplois.....	15
b) L'augmentation des moyens de fonctionnement.....	17
3. <i>Les aménagements du système de répartition des dotations en personnels et des moyens de fonctionnement des établissements</i>	17
a) Le calcul des dotations en personnel non enseignant.....	17
b) Le calcul des dotations en personnel enseignant.....	18
c) Le calcul des dotations en crédits de fonctionnement.....	18
II. A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE	19
A. UN CONSTAT : DES CHANCES DE RÉUSSITE UNIVERSITAIRE ET D'INSERTION PROFESSIONNELLE TRÈS INÉGALES	19
1. <i>Les taux de réussite universitaire</i>	19
a) Une pause dans l'amélioration du taux de réussite.....	19
b) un DEUG obtenu en moyenne en 2,7 années.....	20
c) Les bacheliers technologiques toujours pénalisés.....	20
d) Les poursuites d'études des diplômés d'IUT.....	21
e) Le problème de la poursuite d'études des bacheliers professionnels.....	23
2. <i>Les chances inégales d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur</i>	24
B. LES PROPOSITIONS RÉCENTES DE RÉFORME DE L'UNIVERSITÉ	26
1. <i>Les propositions de la commission Fauroux</i>	26
a) La recherche d'une polyvalence des diplômes professionnels.....	26
b) Le développement d'une coéducation avec l'entreprise.....	26
c) L'amélioration de la réussite universitaire dans les premiers cycles.....	27
d) Un plus grand recours aux professeurs agrégés dans l'enseignement supérieur.....	27
e) L'amélioration des conditions d'accueil et de travail des étudiants.....	27

f) Un développement de l'autonomie des universités	27
2. <i>Les propositions du gouvernement</i>	28
a) La procédure des états généraux de l'université	28
b) Des mesures progressivement mises en oeuvre	29
c) La création de groupes de travail spécifiques	30
C. LES MESURES PROPRES À RÉDUIRE L'ÉCHEC UNIVERSITAIRE	30
1. <i>Le renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants</i>	30
a) Une dépense moyenne par étudiant qui reste relativement faible	30
b) La diversité des personnels enseignant à l'université	31
c) Vers un nouvel essor du tutorat	35
2. <i>La réforme de la filière technologique supérieure</i>	36
a) Les principes de la réforme	36
b) Une plus grande ouverture des IUT aux bacheliers technologiques	37
c) Une articulation claire entre les IUT et les IUP	37
d) La professionnalisation des formations universitaires	38
e) La réforme du BTS	39
f) Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur	40
g) La position de la commission consultative IUT-IUP sur la réforme de la filière technologique supérieure	41
3. <i>La réduction de l'échec universitaire par l'orientation</i>	41
a) Les grandes lignes de la réforme de l'orientation annoncée par le gouvernement	41
b) Les propositions de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires	42
III. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET D'ÉTUDES DES ÉTUDIANTS	45
A. UNE NOUVELLE POLITIQUE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS	45
1. <i>Vers un statut de l'étudiant</i>	45
2. <i>Les crédits d'action sociale pour 1997 : une moindre progression qu'en 1996</i>	46
3. <i>Le problème du maintien des bourses en cas de redoublement ou de réorientation</i>	46
a) L'« année joker »	46
b) Le maintien des bourses pour les étudiants entrant en IUP	47
4. <i>La gestion de la vie étudiante</i>	47
B. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES CONSTRUCTIONS UNIVERSITAIRES	48
1. <i>Le prolongement du schéma « Université 2000 »</i>	48
a) L'exécution financière des contrats Etat-région par l'Etat	48
b) L'exécution financière des contrats Etat-région par les collectivités territoriales	48
2. <i>La sécurité des bâtiments universitaires</i>	49
a) Les crédits prévus par le plan d'urgence	49
b) Le désamiantage de l'université de Jussieu	50
EXAMEN EN COMMISSION	51

GLOSSAIRE DES SIGLES

- ALS : allocation de logement social
- ATER : attaché temporaire d'enseignement et de recherche
- BCRD : budget civil de la recherche et du développement
- BTS : brevet de technicien supérieur
- CEREQ : centre d'études et de recherche sur les qualifications
- CFA : centre de formation d'apprentis
- CPGE : classe préparatoire aux grandes écoles
- CROUS : centre régional des oeuvres universitaires
- DEA : diplôme d'études approfondies
- DEP : direction de l'évaluation et de la prospective
- DESS : diplôme d'études supérieures spécialisées
- DEUG : diplôme d'études universitaires générales
- DEUST : diplôme d'études universitaires scientifiques et technologiques
- DEUT : diplôme d'études universitaires technologiques
- DIE : dépense intérieure d'éducation
- DNTS : diplôme national de technologie spécialisée
- DUT : diplôme universitaire de technologie
- IATOS : personnels ingénieurs, administratifs, techniciens, ouvriers et de service
- INALCO : institut national de langues et civilisations orientales
- IUFM : institut universitaire de formation des maîtres
- IUP : institut universitaire professionnalisé

IUT : institut universitaire de technologie

MIAGE : maîtrise d'information appliquée à la gestion

MST : maîtrise de sciences techniques

PRAG : professeur agrégé de l'enseignement secondaire

STAPS : sciences et techniques des activités physiques et sportives

STS : section de technicien supérieur

UFR : unité de formation et de recherche

Mesdames, Messieurs,

Dans un contexte budgétaire de plus en plus rigoureux, qui reste commandé par la réduction des déficits publics, le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1997 avec 47 milliards de francs, augmentera de 5,5 % par rapport à 1996, soit la plus forte progression de tous les budgets pour l'année à venir.

Cette hausse significative doit être rapprochée de l'augmentation modérée que connaîtra le budget de l'enseignement scolaire (1,5 %) en 1997 et de la quasi stagnation des moyens inscrits au budget de l'Etat.

Le budget de l'enseignement supérieur est donc épargné par la rigueur et son évolution traduit la priorité que le Gouvernement entend lui donner au sein du système éducatif, étant rappelé que l'enseignement scolaire avec plus de 227 milliards de francs, regroupe, et de loin, la plus grande part des crédits affectés à l'éducation.

Il s'inscrit par ailleurs dans la continuité des mesures prises au titre du plan de rattrapage en faveur des universités, adopté à l'automne dernier, et constitue le premier exercice de mise en oeuvre des propositions retenues à l'issue de la procédure dite des états généraux de l'université, qui a retenu l'attention des acteurs du monde universitaire pendant près de six mois.

Ce projet de budget doit être apprécié également par rapport aux mesures préconisées par la commission Fauroux qui a largement abordé les problèmes de l'enseignement supérieur.

Enfin, le rapporteur de votre commission, qui a également été le co-rapporteur de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires, créée à l'initiative de son

président, rappellera les principales conclusions de cette mission qui ont pour objet de réduire l'échec universitaire.

*

* *

L'analyse des crédits

Avec 47 milliards de francs en dépenses ordinaires et en crédits de paiement, y compris les crédits de la recherche universitaire relevant du budget civil de la recherche et du développement (BCRD), les crédits prévus pour 1997 en faveur de l'enseignement supérieur enregistrent une forte progression de 5,5 %, supérieure à celles enregistrées en 1996 (+ 4,5 %) et en 1995 (5 %).

Les moyens des services passeront de 32 à 33,5 milliards de francs (+ 4,9 %) et les crédits d'intervention de 7,8 à 7,99 milliards de francs (+ 2,4 %).

Pour leur part, les dépenses ordinaires atteindront 41,53 milliards de francs (+4,4 %) et l'évolution des dépenses en capital, en dépit d'une réduction des autorisations de programme, devrait notamment permettre de renforcer la sécurité des bâtiments universitaires.

L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions de francs)

Nature des crédits	LFI 96	PLF 1997	Variation en %
TITRE III - moyens des services	31 960,4	33 540,7	+ 4,94
TITRE IV - interventions publiques	7 801,7	7 993,6	+ 2,46
Total des dépenses ordinaires	39 762,0	41 534,3	+ 4,46
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (CP)	1 072,0	1 293,7	+ 20,68
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (CP)	3 738,0	4 173,2	+ 11,64
Total des dépenses en capital	4 810,0	5 467	+ 13,66
TOTAL DO + CP	44 572,0	47 001,1	+ 5,45
TITRE V - investissements exécutés par l'Etat (AP)	964,0	505,5	- 47,56
TITRE VI - subventions d'investissement de l'Etat (AP)	3 902,0	3 644,0	- 47,56
TOTAL AP	4 866,0	4 149,5	- 14,72

L'évolution sur longue période de la part de l'enseignement supérieur dans les crédits affectés à l'ensemble du système éducatif, et dans le budget de l'Etat, est récapitulée dans le tableau ci-après :

(en millions de francs)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	PLF 1997
Budget de l'enseignement supérieur	22,8	25	27,4	30,7	36	39,5	40,2	42,2	44,5	47
Accroissement en %	5,4	9,6	9,5	12,0	17,2	9,6	1,9	4,9	4,5	5,5
Budget de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur	197,9	209,2	227,4	248,3	262,5	281,7	291,5	304,4	317,4	324,2
Accroissement en %	4,2	5,7	8,7	9,2	5,7	7,3	3,5	4,4	4,3	2,04
Budget de l'Etat	1 143,5	1 164	1 233,8	1 294	1 337	1 402	1 455,5	1 523,7	1 551,9	1 552,9
Accroissement en %	4,8	1,8	6,0	4,9	3,3	4,9	3,8	4,7	1,8	0,06
Budget enseignement sup. / Budget de l'Etat en %	2,00	2,15	2,23	2,38	2,7	2,82	2,77	2,77	2,84	3
Budget enseignement sup. / Budget de l'Education en %	11,56	11,9	12	12,4	13,7	14	13,8	13,87	13,89	14,5

Les chiffres pour 1996 correspondent au budget voté.

Les crédits consacrés en 1997 à l'enseignement supérieur représenteront ainsi 14,5 % des crédits affectés au système éducatif, contre 13,8 % en 1996, soit une progression qui traduit l'amorce d'un rééquilibrage attendu par beaucoup entre les moyens attribués aux étudiants et aux élèves.

De 1975 à 1982, la part de la dépense d'enseignement supérieur dans la dépense intérieure d'éducation avait régulièrement diminué, passant de 13,6 % à 13 %. Depuis 1982, elle a connu une croissance non négligeable de 4,4 % par an, mais globalement, cette croissance a été sensiblement égale à celle des effectifs.

*

* * *

Après avoir récapitulé les moyens affectés à l'enseignement supérieur pour 1997, le présent rapport pour avis s'efforcera d'examiner dans quelle mesure ces crédits permettront de renforcer l'encadrement des étudiants, de réduire l'échec universitaire, d'améliorer le système d'aides aux étudiants et leurs conditions d'accueil dans les locaux universitaires.

I. DES CRÉDITS QUI DEVRAIENT PERMETTRE DE RENFORCER L'ENCADREMENT DES ÉTUDIANTS

Le renforcement de l'encadrement des étudiants devrait résulter à la fois d'une stabilisation des effectifs étudiants et d'une augmentation des emplois et des moyens de fonctionnement affectés à l'enseignement supérieur.

A. VERS UNE STABILISATION DES EFFECTIFS ÉTUDIANTS

1. L'évolution récente des effectifs depuis 1995

a) La rentrée 1995

A la rentrée 1995, le nombre total d'inscriptions réalisées dans les principales filières de l'enseignement supérieur (université, IUT, CPGE, STS) approche 1,4 million (soit 35.000 inscriptions de plus qu'en 1994). Cette progression (+ 2,3 %), légèrement supérieure à celle survenue à la rentrée 1994 (+ 2,1 %), apparaît beaucoup plus mesurée que celle observée en moyenne chaque année sur la période 1990-1993 (+ 5,8 %).

Le taux de réussite exceptionnel au baccalauréat de 1995 a eu pour conséquence de réduire, à la dernière rentrée, le nombre d'élèves en terminales générales et technologiques (- 34.000). Le nombre de bacheliers susceptibles d'entrer dans l'enseignement supérieur à la rentrée 1996 devrait donc connaître un recul significatif.

b) Les effectifs attendus à la rentrée 1996

La croissance des effectifs inscrits dans les principales formations post-baccalauréat devrait encore se réduire à la rentrée 1996 (+ 11.500 étudiants, soit une variation de + 0,6 %).

Cette projection est fondée sur l'hypothèse d'une plus forte orientation des jeunes bacheliers -au détriment des premiers cycles universitaires- vers les filières sélectives (IUT, CPGE, STS), qui continuent de développer leurs capacités d'accueil. En conséquence, le recul du flux d'entrée affectera essentiellement l'université, et les effectifs du premier cycle universitaire devraient se réduire de 10.500 étudiants à la rentrée 1996.

En revanche, les IUT devraient continuer à se développer : le nombre d'inscrits pourrait ainsi passer de 99.000 en 1994-1995 à près de 107.000 en 1996-1997.

La réforme des CPGE a fait progresser de 7 % le nombre d'inscrits dans ces classes à la rentrée 1995, après trois années de stagnation. Le passage à deux ans des préparations commerciales engendre, mécaniquement, une croissance supplémentaire des effectifs ; ceux-ci devraient dépasser les 80.000 à la rentrée 1996.

Le repli observé à la rentrée 1994 en STS devrait se poursuivre encore pendant deux ans, notamment dans le secteur privé, les sections publiques relevant du ministère conservant, quant à elles, une légère progression de leurs effectifs (+ 1.100 en 1996-1997).

Le tableau ci-après retrace, depuis 1990, l'évolution des effectifs dans les principales filières de l'enseignement supérieur :

	1990-1991 Constat	1991-1992 Constat	1992-1993 Constat	1993-1994 Constat	1994-1995 Constat	1995-1996 Constat*	1996-1997 Prévision
Université (hors IUT et IUFM mais y compris ingénieurs universitaires)	1 108 456	1 108 456	1 225 574	1 318 129	1 353 444	1 388 200	1 393 800
- dont premier cycle	549 334	549 334	614 232	661 750	676 811	690 500	680 000
- dont deuxième cycle	376 011	376 011	416 474	450 030	471 395	489 000	501 900
- dont troisième cycle	183 111	183 111	194 868	206 349	205 238	208 700	211 900
dont droit	161 004	161 004	180 852	195 617	199 379	200 500	199 800
dont sciences économiques, AES	126 907	126 907	146 931	153 327	154 074	160 000	158 300
dont lettres, sciences humaines	410 739	410 739	450 092	495 467	513 451	529 200	536 600
dont sciences, STAPS	256 741	256 741	299 582	320 869	331 332	343 600	346 800
dont santé	153 065	153 065	148 117	152 849	155 209	154 900	152 300
IUT	74 328	74 328	84 918	92 878	98 620	102 700	106 900
CPGE	67 600	67 600	72 658	72 832	71 553	76 400	80 200
STS	201 834	201 834	235 829	236 786	232 714	230 100	228 100
ENSEMBLE	1 452 218	1 452 218	1 616 979	1 720 625	1 756 331	1 797 400	1 809 000

* Estimation du constat réalisée en février 1996.

Votre commission constate qu'au cours des deux dernières rentrées, des orientations massives, fondées sur des engouements que l'on peut espérer passagers, se sont effectuées vers des filières aux débouchés limités.

Elle ne peut à cet égard que s'inquiéter de l'exemple des filières sportives qui ont encore connu à la dernière rentrée un afflux excessif d'étudiants, compte tenu de leurs capacités d'accueil et des débouchés qui sont susceptibles d'être offerts aux étudiants diplômés.

Lors des dernières inscriptions universitaires, 35.000 candidats se seraient manifestés dans les trente-deux UFR qui offrent 7.400 places et dont les capacités d'accueil ont été triplées en trois ans. Il convient de rappeler que le nombre de postes proposés au concours de professeur d'éducation physique n'était que de 830 en 1996.

Votre commission ne peut donc que s'interroger sur le bien-fondé de la réponse apportée par le Gouvernement à cet engouement massif des bacheliers pour les filières sportives.

2. Les perspectives d'évolution à moyen terme des effectifs

a) Les effectifs de terminale

Les données fournies par la DEP indiquent que les effectifs de terminales générales et technologiques, après la forte baisse survenue en 1995-1996, devraient reprendre une progression mesurée entre 1997 et 2000. Le nombre d'admis au baccalauréat suit ces tendances, et le contingent de bacheliers généraux et technologiques attendu au cours des cinq prochaines années n'atteindrait à aucun moment celui de 1995 (418.000 en 2000 contre 425.000 en 1995). Les bacheliers professionnels verront également leur essor se ralentir au cours des cinq prochaines années.

b) Les flux d'entrée à l'université

D'une manière générale, l'évolution des flux d'entrée à l'université (y compris en IUT) reflète celle des terminales générales et technologiques. Des poursuites d'études après le baccalauréat technologique de plus en plus nombreuses ne suffisent pas à compenser, lors des périodes de creux démographiques, le déclin des effectifs de terminales. Après le fort recul attendu à la rentrée 1996 (18.800 nouveaux inscrits), les flux d'entrée retrouveront une croissance modérée entre 1998 et 2000 et devraient atteindre un maximum de 313.000.

La vigoureuse progression des effectifs, constatée ces dernières années, s'estompe donc nettement. Au total, les effectifs universitaires (IUT exclus) s'élèveront à un peu plus de 1,4 million d'étudiants à l'horizon 2000. Ils s'établissaient à 900.000 en 1985 et à 1,1 million en 1990. Les effectifs de premier cycle, après deux années de baisse aux rentrées 1996 et 1997, ne gagneront que 2.400 étudiants entre 1997 et 2000. Sur la même période, les effectifs du deuxième cycle n'augmenteront que de 3.000, malgré l'anticipation d'une hausse continue du taux d'accès en licence, le nombre d'inscrits en troisième cycle connaissant la même progression.

Les IUT poursuivront leur développement de manière atténuée jusqu'à l'an 2000, le nombre d'inscrits dans cette filière devrait alors dépasser les 119.000.

Le tableau ci-après retrace l'évolution des effectifs universitaires par cycle (France et DOM).

	1994-1995 Constat	1995-1996 Constat*	1996-1997 Prévision	1997-1998 Prévision	2000-2001 Prévision
Université (hors IUT et IUFM mais y compris ingénieurs universitaires)	1 353 444	1 388 200	1 393 800	1 399 000	1 428 800
- dont premier cycle	676 811	690 500	680 000	670 300	693 900
- dont deuxième cycle	471 395	489 000	501 900	513 600	516 700
- dont troisième cycle	205 238	208 700	211 900	215 100	218 200
IUT	98 620	102 700	106 900	109 200	119 500
ENSEMBLE	1 452 064	1 490 900	1 500 700	1 508 200	1 548 300

* Estimation du constat réalisée en février 1996.

B. DES MOYENS SUSCEPTIBLES DE RENFORCER L'ENCADREMENT DES ÉTUDIANTS

1. Le rappel des mesures prises au titre du plan d'urgence en faveur des universités

a) Les emplois créés

Après les mesures prises dans le cadre du plan d'urgence, inscrites en loi de finances rectificative 1995, 4.000 emplois ont été créés dans les établissements d'enseignement supérieur à la rentrée 1996 :

- 1.038 prévus initialement (738 enseignants, 300 non enseignants) ;
- 2 762 emplois supplémentaires (1.262 enseignants, 1.500 non enseignants) au titre d'un amendement au projet de loi de finances 1996 ;
- 200 emplois gagés sur les ressources des établissements créés les années précédentes et encore disponibles.

b) Les crédits dégagés

L'amendement gouvernemental du 4 décembre 1995 a également permis d'ajouter 300 millions de francs aux 170 millions de francs prévus dans le projet de loi de finances initiale, au titre des subventions de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur.

Au total 470 millions de francs supplémentaires ont été ouverts dans les établissements, soit une augmentation de + 9 % (+ 18 % pour les universités, + 4,5 % pour les écoles d'ingénieurs et les IUT).

Ces mesures ont permis à la rentrée 1996 d'accorder à tous les établissements une dotation en emplois au moins égale à 86 % de leur dotation théorique, et une dotation en crédits au moins égale à 80 % de leur dotation théorique.

L'augmentation des crédits de fonctionnement a également permis de compenser le non-paiement de droits d'inscription des étudiants boursiers.

Il convient de souligner qu'en 1996, 14 établissements ont enregistré une progression de leur dotation globale de fonctionnement supérieure à 50 %.

Cet effort devrait être poursuivi afin qu'en 1999 l'ensemble des établissements bénéficient, aussi bien en emplois qu'en crédits, d'une dotation réelle égale à leur dotation théorique. De plus, à compter de 1997, le calcul de la dotation théorique intégrera de manière plus satisfaisante la charge en heures d'enseignement en fonction des formations dispensées, ainsi que les problèmes de logistique immobilière et d'amortissement du matériel.

Enfin, le plan d'urgence en faveur des universités comportait des crédits destinés à la sécurité des bâtiments, et qui feront l'objet d'une analyse dans la dernière partie de ce rapport.

2. Des créations d'emplois importantes et une augmentation des moyens de fonctionnement en 1997

a) Un effort portant d'abord sur les créations d'emplois

Le projet de loi de finances pour 1997 prévoit la création de 2.700 emplois nouveaux dans l'enseignement supérieur (1.500 emplois d'enseignants et 1.200 emplois de personnels non-enseignants qui seront complétés par 300 mises à disposition de fonctionnaires de l'administration

centrale). Cet effort doit être apprécié en fonction de l'augmentation des effectifs étudiants qui devrait être inférieure à 1 % en 1997.

Au total, sur deux ans, l'enseignement supérieur aura bénéficié de 7.000 créations d'emplois, ce qui explique sans doute les conditions satisfaisantes dans lesquelles s'est déroulée la dernière rentrée universitaire.

Cette progression est d'autant plus à souligner que 1.893 emplois seront supprimés en 1997 dans l'enseignement du second degré et 2.900 emplois dans l'enseignement du premier degré.

Les 2.700 créations d'emplois prévues en 1997 se ventileront ainsi qu'il suit :

- 910 enseignants-chercheurs ;
- 40 enseignants associés ;
- 438 agrégés ;
- 100 certifiés ;
- 12 élèves d'ENS ;
- 1.200 personnels IATOS.

Les crédits prévus pour 1997 permettront de créer un emploi de professeur agrégé pour deux emplois d'enseignant-chercheur, soit une inversion de la proportion observée en 1996.

Il convient par ailleurs de remarquer que les créations d'emplois de personnels IATOS permettront de poursuivre le plan de rattrapage et que celles-ci concernent une proportion importante de personnels de catégorie A et B (plus de 60 %), ce qui traduit une tendance continue à l'élévation du niveau de qualification des personnels non enseignants dans l'enseignement supérieur.

Enfin, le fonctionnement des bibliothèques, qui restent le parent pauvre de l'université devrait être amélioré par la création de 200 emplois afin de tenir compte notamment de l'ouverture de 57.000 m² de surfaces nouvelles en 1997.

Cependant, si votre commission prend acte des emplois créés en faveur des bibliothèques, elle ne peut que remarquer que nos bibliothèques universitaires sont loin d'offrir le même taux d'encadrement que celui constaté dans les universités étrangères et tient à rappeler que la commission Fauroux a, en ce domaine, souligné la nécessité de créer 2.500 postes nouveaux. En effet, alors que les pays comparables au nôtre, offrent en moyenne une place pour cinq étudiants, les bibliothèques universitaires françaises ne disposent que d'une place pour 18 étudiants.

Si elle ne peut donc que se féliciter de l'effort accompli pour renforcer l'encadrement des étudiants, elle doit noter une seule mesure d'économie qui concerne l'aide au pré-recrutement des enseignants-chercheurs, dont les crédits se réduiront de 46,6 millions de francs sur un total de 253,3 millions de francs prévus dans le budget de 1996.

b) L'augmentation des moyens de fonctionnement

Les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur augmenteront de 250 millions de francs en 1997, soit 116 millions de francs pour la dotation globale de fonctionnement, 100 millions de francs pour le développement annoncé du tutorat et 35 millions de francs pour les bibliothèques universitaires.

Ces crédits devraient contribuer à la réalisation du plan de rattrapage et permettre de développer les fonds des bibliothèques, d'informatiser et de réaménager les services documentaires.

3. Les aménagements du système de répartition des dotations en personnels et des moyens de fonctionnement des établissements

Les moyens de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur sont répartis grâce à un système analytique de gestion des moyens, dit « San Remo ».

Depuis novembre 1995, plusieurs aménagements du système San Remo ont été mis à l'étude dont certains ont déjà été mis en application lors de la préparation de la rentrée 1996 et du plan de rattrapage des universités. Ces aménagements ont été réalisés en concertation avec les chefs d'établissement et notamment la conférence des présidents d'université.

a) Le calcul des dotations en personnel non enseignant

Pour calculer les besoins en personnels non enseignants, la méthode San Remo a été abandonnée au profit d'un nouveau modèle fondé sur une analyse fonctionnelle. Sept fonctions organisationnelles ont été identifiées, représentant les missions accomplies dans l'établissement par les personnels IATOS : la scolarité, l'assistance à l'enseignement, l'assistance à la recherche, l'administration générale, la gestion financière et comptable, la gestion des ressources humaines et la logistique immobilière.

Outre une meilleure évaluation des besoins en personnels non enseignants, ce nouveau modèle devrait permettre à chaque établissement

d'améliorer la redistribution des moyens dans l'établissement et de mieux apprécier les difficultés qu'il peut rencontrer dans les différents services.

b) Le calcul des dotations en personnel enseignant

La méthode San Remo a en revanche été conservée pour calculer les besoins en personnels enseignants, mais les taux d'encadrement ont été modifiés. En effet, depuis plusieurs années, de nombreux établissements contestent la pertinence des taux d'encadrement retenus, notamment dans les secteurs des lettres, arts, sciences humaines, droit, économie et gestion. Lors du calcul du plan de rattrapage des universités, les taux d'encadrement de ces secteurs ont été en conséquence améliorés. Cette décision va dans le sens d'une refonte à terme de tous les taux, qui devront être fixés en fonction d'objectifs pédagogiques (masse horaire annuelle des enseignements, répartition en cours, travaux dirigés et travaux pratiques ...).

c) Le calcul des dotations en crédits de fonctionnement

Pour calculer les besoins en crédits de fonctionnement, la méthode San Remo a été modifiée sur plusieurs points : la compensation des droits d'inscription non payés par les boursiers est désormais intégrale depuis 1996 et les crédits prenant en compte le sous-encadrement en personnel non enseignant ont été déterminés avec la nouvelle méthode IATOS. Ces premières mesures ont permis de mieux évaluer les besoins en crédits de fonctionnement des universités et d'autres aménagements devraient être retenus pour mieux apprécier les dépenses liées aux heures complémentaires, aux surfaces (entretien des locaux) et au fonctionnement pédagogique.

II. A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE EFFICACITÉ DU SYSTÈME UNIVERSITAIRE

L'ouverture de l'université au plus grand nombre et les chances de réussite inégales offertes aux bacheliers, tant au plan universitaire que pour l'insertion professionnelle des diplômés, imposent une réflexion sur l'efficacité de notre enseignement supérieur.

Après avoir rappelé les propositions de la commission Fauroux et du gouvernement, en conclusion de la procédure des états généraux destinés à améliorer l'efficacité du système universitaire, il conviendra de détailler les principales mesures qui sont de nature à réduire l'échec à l'université : le renforcement de l'encadrement pédagogique, la réforme de la filière technologique et la mise en oeuvre d'une véritable politique d'orientation des étudiants.

A. UN CONSTAT : DES CHANCES DE RÉUSSITE UNIVERSITAIRE ET D'INSERTION PROFESSIONNELLE TRÈS INÉGALES

1. Les taux de réussite universitaire

L'inscription d'un étudiant en deuxième cycle universitaire résulte de son succès au DEUG et de son désir de poursuivre une formation supérieure au-delà de ce niveau au sein de l'université.

a) Une pause dans l'amélioration du taux de réussite

Pour un entrant en première année universitaire, les chances d'accéder au deuxième cycle universitaire, après un cursus en premier cycle pouvant aller jusqu'à 5 ans, ont fortement progressé de 1988 à 1994, passant de 52 % à 60 %. Toutefois, si les progrès ont été sensibles à la fin des années 1980 (six points en deux ans), depuis 1990 ceux-ci sont relativement faibles (deux points en quatre ans), l'année 1994 n'enregistrant pas de réelle progression par rapport à 1993. Dans ce contexte général, les sciences économiques connaissent une situation atypique, l'accès en deuxième cycle oscillant depuis 1988 autour d'un taux de 54 % sans véritable amélioration depuis lors. C'est en sciences et en lettres-sciences humaines, où les chances de parvenir en second cycle sont déjà les plus élevées, que les progrès les plus significatifs ont été enregistrés.

b) *un DEUG obtenu en moyenne en 2,7 années*

Si les chances d'accéder en second cycle ont fortement progressé depuis 1988, le temps mis pour y parvenir est resté à peu près le même : la durée moyenne mise par les accédants en second cycle pour franchir le cap du DEUG évolue relativement faiblement en six ans et se situe autour de 2,7 années. Parallèlement, la proportion de ceux qui parviennent en second cycle après un cursus normal de deux ans tend à se dégrader nettement depuis 1991 (moins cinq points) pour s'établir aujourd'hui à 49 %, et sans être totalement compensée par une plus grande réussite en trois ans. Si un étudiant accède en second cycle, c'est en lettres-sciences humaines qu'il a le plus de chances d'y parvenir en deux ans (57 %).

c) *Les bacheliers technologiques toujours pénalisés*

Les taux d'accès en second cycle général varient fortement selon la série de baccalauréat ; plus de six bacheliers généraux sur dix y parviennent, alors que ce n'est le cas que d'un peu plus du quart des bacheliers technologiques dont les études secondaires constituent à l'évidence une moins bonne préparation pour une poursuite à l'université ; cet écart dans la réussite se retrouve de façon aussi importante en ce qui concerne la proportion d'accédants en deux ans, l'année 1994 montrant toutefois une amélioration pour les seuls bacheliers technologiques. Néanmoins, que ce soit pour les bacheliers généraux ou technologiques, les dernières années ne témoignent pas d'une amélioration des performances.

Les tableaux ci-après retracent l'évolution des taux d'accès des étudiants en second cycle général, après 2, 3, 4 ou 5 ans, en fonction des disciplines choisies, de leur origine scolaire et du nombre d'années passées en premier cycle :

TAUX D'ACCÈS (2, 3, 4 OU 5 ANS) EN SECOND CYCLE GÉNÉRAL

Discipline	Rentrée						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Droit	43,19	45,38	48,09	49,51	51,70	51,65	50,37
Sciences économiques	53,50	56,03	52,75	54,99	52,92	56,02	54,20
Lettres-Sciences humaines	52,38	57,74	59,19	59,54	62,09	60,29	61,87
Sciences	53,76	60,38	63,83	63,58	63,75	64,90	64,32
Ensemble (*)	51,50	55,95	57,49	58,06	59,32	59,58	59,70

(*) Y compris Staps et hors médecine, odontologie, pharmacie

TAUX D'ACCÈS EN SECOND CYCLE GÉNÉRAL SELON L'ORIGINE SCOLAIRE

Bac	Rentrée						
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
A	54,8	59,9	59,5	59,8	61,7	59,1	61,2
B	55,4	60,2	61,7	62,8	63,5	64,4	65,1
C	66,2	70,0	71,9	70,2	69,8	71,9	70,9
D-D'	60,9	67,9	71,5	72,0	71,9	69,7	67,6
E	55,8	62,0	68,0	62,2	61,3	63,0	61,9
Bac général	58,0	63,2	64,9	65,0	65,8	65,4	65,6
F	25,7	28,5	29,5	31,0	32,7	35,4	34,0
G-H	22,4	23,9	23,4	24,2	24,6	24,9	24,8
Bac technologique	23,2	25,0	24,8	25,8	26,3	27,2	26,7
PRO	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	11,5	13,7
Total	51,5	56,0	57,5	58,1	59,3	59,6	59,7

**ÉVOLUTION DE LA DURÉE MOYENNE D'ACCÈS EN SECOND CYCLE
ET DU TAUX D'ACCÈS EN 2 OU 3 ANS**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Durée moyenne d'accès en second cycle	2,77	2,77	2,69	2,65	2,66	2,69	2,72
Taux d'accès en 2 ans	24,2	26,3	28,3	29,3	29,1	28,4	28,5
Taux d'accès en 3 ans	16,4	17,8	17,5	17,7	18,6	19,2	19,2
Taux d'accès en 2 ou 3 ans	40,6	44,1	45,8	47,0	47,7	47,6	47,7

d) Les poursuites d'études des diplômés d'IUT

Parmi les 35.800 étudiants qui ont obtenu leur DUT en 1994, 50,2 % d'entre eux ont poursuivi leurs études dans l'enseignement supérieur. La poursuite d'études après un IUT devient donc un phénomène majoritaire.

La plus grande part d'entre eux se réorientent dans une filière générale universitaire (54,2 % de ceux qui ont poursuivi des études), généralement en entrant directement en second cycle ; 2.265 sont entrés dans une école d'ingénieur, le mode de recrutement dans cette filière étant en progression au cours des dernières années.

Le tableau ci-après distingue les choix d'études ultérieures effectuées par les diplômés d'IUT :

Ont obtenu un DUT en 1994	35 838	100
Poursuivent leurs études en 1994-95 en :		
Post DUT	3 302	9,2
Université (1er cycle)	2 437	6,8
droit, économie	1 248	
lettres	324	
sciences, santé	865	
Université (second cycle)*	7 304	20,4
droit, économie	2 778	
lettres	830	
sciences, santé	3 696	
Ecoles d'ingénieurs**	2 265	6,3
Autres formations***	2 672	7,5
Total	17 980	50,2

(*) non compris les ingénieurs universitaires

(**) y compris les ingénieurs universitaires

(***) estimation (écoles de commerce, études comptables, etc.)

Enfin, une étude effectuée par le CEREQ sur les diplômés d'IUT portant sur une cohorte des lauréats de 1989 fournit des indications intéressantes sur leur devenir, même si ces données sont aujourd'hui sans doute un peu dépassées du fait que la poursuite d'études s'est amplifiée de manière importante au cours des dernières années.

Cette étude a cependant permis de constater, que deux ans après leur diplôme :

- 10 % des titulaires d'un DUT secondaire passent en premier cycle, 42 % de ces derniers obtenant le DEUG et 25 % étant en licence ;

- 34 % passent en deuxième cycle, 90 % d'entre eux obtenant la licence ou la maîtrise ;

- 24 % passent en écoles d'ingénieurs et sont en cours d'études ;

- 10 % passent en année post-DUT, 80 % d'entre eux obtenant un diplôme ;

- 22 % intègrent une autre école.

S'agissant des titulaires de DUT tertiaire :

- 16 % passent en premier cycle, 24 % de ces derniers obtenant le DEUG ou étant en licence ;

- 32 % passent en second cycle, 86 % d'entre eux obtenant la licence ou la maîtrise ;

- 18 % passent dans une école, et 36 % d'entre eux sortent avec le diplôme de cette école ;

- 5 % passent en année post-DUT, 78 % d'entre eux obtenant un diplôme ;

- 18 % s'engagent dans d'autres études.

Ces indications témoignent ainsi d'un fort taux de poursuite d'études des diplômés d'IUT et d'un taux d'entrée non négligeable pour les « secondaires » dans les écoles d'ingénieurs.

Afin de conforter ce mouvement, dans le droit fil des propositions de sa mission d'information sur les premiers cycles, votre commission souhaiterait que le problème de l'accès des diplômés technologiques aux grandes écoles fasse l'objet d'une étude avant que ne soit engagée la réforme de la filière technologique supérieure.

Sur un plan général, elle estime que la fonction des IUT et la place des instituts dans la réforme de la filière technologique devront être précisément définies. Votre commission se félicite par ailleurs de l'accord intervenu récemment avec les directeurs d'IUT, sur le problème des modalités de passage en deuxième année.

e) Le problème de la poursuite d'études des bacheliers professionnels

Les poursuites d'études supérieures concernent aujourd'hui environ 15 % des bacheliers professionnels (hors apprentissage ou alternance).

L'université accueille le plus grand nombre d'entre eux (6 %), les classes de STS n'étant choisies que par 4 % de ces bacheliers. Les autres optent pour diverses formations supérieures, 1 % entrant dans un IUT.

Leur taux de réussite à l'université, mesuré en termes d'accès au second cycle universitaire reste très faible ; en 1994, il s'établissait à environ 14 %, soit une hausse de plus de trois points par rapport à l'année précédente. C'est en économie-AES qu'ils sont les plus nombreux, leur taux de réussite y étant de 12 %, dont seulement la moitié à l'issue d'un cursus de deux ans.

En revanche, les bacheliers professionnels obtiennent des résultats honorables en classe de BTS, même s'ils restent inférieurs à ceux de leurs homologues des séries générales ou technologiques, puisqu'ils sont 45 % à obtenir leur BTS, 39 % l'obtenant au bout de deux ans.

Il convient enfin de remarquer que sur les 35.438 DUT qui ont été délivrés en 1995, seulement 229 l'ont été à des bacheliers professionnels (hors formation par apprentissage ou alternance).

2. Les chances inégales d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur

Outre les travaux menés depuis une vingtaine d'années par le CEREQ sur les entrées dans la vie active et l'insertion professionnelle des jeunes, la DEP a étudié, à partir d'une exploitation des enquêtes sur l'emploi de l'INSEE, la situation des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur cinq ans après la fin de leurs études.

Le tableau ci-après a été établi à partir des graphiques figurant dans la note d'information de la DEP-95-05 de février 1996 :

LE DEVENIR DES DIPLÔMÉS CINQ ANS APRÈS LA FIN DE LEURS ÉTUDES

	Cadres, enseignants, techniciens, indépendants	Employés ou ouvriers	Chômeurs	Sans activité professionnelle
Diplôme d'ingénieur de commerce, d'administration	87	2	7	4
Licence, maîtrise ou doctorat	79	8	7	6
BTS ou DUT industriel	82	12	3	2
BTS ou DUT tertiaire	46	40	11	3
Professions de santé (infirmières, assistantes sociales, kiné,...)	89	2	3	6
DEUG	67	16	9	3
Bac général	30	45	12	13
Bac technologique	29	50	13	8
Bac professionnel	17	66	7	10
Ensemble des jeunes tous niveaux (y compris les non diplômés)	31	43	15	11

Ce tableau permet de dégager un certain nombre d'enseignements :

- le diplôme d'études supérieures reste le meilleur passeport pour l'emploi : alors que le taux de chômage pour l'ensemble des jeunes s'élève à 15 %, seules trois catégories de diplômés (les bacheliers généraux, les bacheliers technologiques et les titulaires de BTS ou de DUT tertiaire) connaissent un taux de chômage supérieur à 10 % cinq ans après la fin de leurs études.

- les taux de chômage les plus faibles se retrouvent chez les titulaires de BTS ou DUT industriel, les diplômés des professions de santé, et aussi, il convient de le souligner chez les bacheliers professionnels qui disposent d'un diplôme à finalité professionnelle directe ;

- certaines filières courtes (BTS-DUT tertiaires) permettent d'accéder massivement à des emplois d'encadrement et de techniciens supérieurs, davantage que les seuls DEUG et même que les diplômés de deuxième et de troisième cycles ;

- enfin, les titulaires du seul baccalauréat, qu'il soit général ou technologique, disposent à peu près des mêmes chances de trouver un emploi

d'encadrement, et surtout d'employés et d'ouvriers, tandis que leur taux de chômage apparaît voisin.

Ce constat commande d'accélérer la réforme de la filière technologique supérieure qui a été annoncée par le gouvernement mais dont les échéances apparaissent trop lointaines à votre commission.

B. LES PROPOSITIONS RÉCENTES DE RÉFORME DE L'UNIVERSITÉ

1. Les propositions de la commission Fauroux

Remis le 20 juin 1996 au Premier ministre, le rapport de la commission Fauroux comporte vingt et une propositions pour contribuer, sur un plan général, à la lutte contre l'échec scolaire et contre la lourdeur administrative qui caractériserait la gestion du système éducatif.

S'agissant de l'enseignement supérieur, la commission Fauroux préconise une mise à niveau des universités dont le coût pour l'Etat, étalé sur une période de dix ans, est évalué à 15 milliards de francs.

Les principales mesures proposées par la commission peuvent être ainsi résumées :

a) La recherche d'une polyvalence des diplômes professionnels

Cet objectif passe par une harmonisation des DUT, des BTS et des DEUT, par une réduction (de 600 à une centaine) du nombre des diplômes agréés au niveau national et devrait aboutir à une simplification des parcours professionnels.

b) Le développement d'une coéducation avec l'entreprise

Dans cette perspective, les entreprises devraient accueillir par les deux voies de l'alternance, un plus grand nombre d'étudiants à tous les niveaux d'enseignement, à l'exception des premiers cycles généraux et des classes préparatoires.

Les entreprises, les administrations et les services publics devraient ainsi être en mesure d'accueillir à moyen terme dix fois plus de stagiaires qu'actuellement, pendant des stages de longue durée.

Enfin, la commission Fauroux préconise un recrutement des élèves par les grandes écoles sur des critères d'expérience, avec une validation des acquis professionnels des candidats.

c) L'amélioration de la réussite universitaire dans les premiers cycles

Cet objectif passerait par un renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants, par une réduction du nombre des filières et par un développement des DEUT en alternance.

d) Un plus grand recours aux professeurs agrégés dans l'enseignement supérieur

Le rapport de la commission Fauroux propose que les agrégés du secondaire puissent enseigner dans les premiers cycles universitaires pour une période de cinq ans, sous réserve qu'ils entreprennent une thèse qui leur permettrait d'accéder au statut d'enseignant-chercheur.

Par ailleurs, la commission préconise un assouplissement des conditions de recrutement des enseignants du supérieur, sans par ailleurs en préciser les modalités.

e) L'amélioration des conditions d'accueil et de travail des étudiants

La commission Fauroux propose, dans cette perspective, un effort tout particulier pour les bibliothèques universitaires, et notamment la construction de 900.000 m² supplémentaires. Elle suggère par ailleurs de transformer les premiers cycles en UFR autonomes, bénéficiant d'une autonomie budgétaire, tout en maintenant une séparation stricte avec les deuxièmes et les troisièmes cycles.

f) Un développement de l'autonomie des universités

Une plus grande autonomie des universités résulterait de l'octroi d'une dotation financières globale, de la maîtrise du recrutement des personnels non enseignants, de l'élargissement des prérogatives des établissements pour le recrutement des enseignants-chercheurs, de la création de diplômes d'université, de l'augmentation du pouvoir de décision des présidents d'université, de l'augmentation de leurs ressources propres, du développement de fondations et du mécénat.

En réponse au questionnaire du rapporteur de votre commission, il a été indiqué qu'en refusant la sélection à l'entrée de l'université, en soulignant

la nécessité de l'orientation, d'une réduction du nombre des DEUG, d'une organisation différente du rythme des études, en proposant d'améliorer l'accès des PRAG à la recherche et de renforcer l'autonomie universitaire, le rapport Fauroux s'inscrivait dans les propositions du gouvernement, notamment celles consistant à réorganiser l'année universitaire, qui devraient entrer en vigueur à la prochaine rentrée, et celles concernant le transfert progressif de la propriété des locaux universitaires, qui devraient être appliquées dans les deux années à venir.

2. Les propositions du gouvernement

En conclusion de la procédure des états généraux de l'université, le ministre a annoncé le 18 juin 1996 les grandes lignes d'une nouvelle réforme de l'université.

Sans retenir le principe d'une loi de programmation, pourtant demandée par certains, il a annoncé une mise en oeuvre de cette réforme par un redéploiement des moyens, en écartant notamment au préalable toute idée de sélection à l'entrée à l'université et de secondarisation des premiers cycles universitaires.

Le ministre a enfin fourni des indications sur le calendrier de la réforme, en précisant que la plupart des mesures seraient appliquées aux rentrées 1997 et 1998, une seule d'entre elles -le tutorat- étant mise en oeuvre à la rentrée 1996, et que « la construction de la filière technologique prendra des années ».

a) *La procédure des états généraux de l'université*

La procédure des états généraux s'est déroulée en trois phases :

- une première phase, de janvier à avril 1996, a permis d'organiser une très large concertation au cours de laquelle quelque 70 organisations ainsi que de nombreuses personnalités appartenant à la représentation nationale, au monde scientifique et culturel ou au milieu socio-économique, ont été reçues par le ministre : au total, plus de cent auditions ont eu lieu. Cette première phase a conduit à l'élaboration et à la diffusion d'une synthèse des questions sur le système d'enseignement supérieur qui ont été regroupées autour de dix grands thèmes présentés à la conférence des présidents d'université le 22 mars 1996. Ces interrogations ont été rassemblées dans une brochure ;

- au cours de la seconde phase, un débat a été organisé au sein de chaque établissement. Deux débats ont été organisés à l'Assemblée nationale, le 21 mai, et au Sénat, le 4 juin. Le Conseil économique et social, les

académies, les collectivités territoriales et les partenaires économiques et sociaux ont été également consultés ;

- à l'issue de cette concertation, toutes les contributions ont été étudiées afin de dégager les principes qui doivent régir les missions de l'enseignement supérieur et leurs évolutions. La troisième phase des états généraux a enfin permis d'élaborer un certain nombre de propositions qui ont été présentées à la Sorbonne le 18 juin 1996.

b) Des mesures progressivement mises en oeuvre

À la rentrée 1996, les étudiants de premier cycle devaient bénéficier d'un tutorat confié aux étudiants des 2ème et 3ème cycles. Un statut pour les étudiants se mettra en place progressivement avec la création d'une allocation sociale d'étude se substituant aux aides existantes pour les étudiants entrant à l'université en 1997.

En vue d'une application à la prochaine rentrée, une nouvelle architecture des études sera étudiée en 1997. Les contrats conclus avec les établissements pour l'année 1997-1998 devraient faire une place importante à l'insertion professionnelle.

Une véritable filière technologique, partie prenante de l'université et associant enseignement et recherche, devrait progressivement être mise en place dans les prochaines années.

Dans les deux ans qui viennent, des dispositions de nature à favoriser l'autonomie des universités et la modernisation de leur gestion devraient faire l'objet d'une concertation avant d'être appliquées : possibilité de créer des fondations et des conseils d'orientation, transfert progressif de la propriété des locaux, création d'une agence de modernisation des universités.

Les possibilités de mobilité des chercheurs et des enseignants-chercheurs devraient être étendues et les activités de recherche mieux prises en compte dans l'évaluation des personnels.

Toutes les activités des enseignants devraient être prises en compte pour l'évolution de leur carrière. Le statut des agrégés du second degré nommés dans l'enseignement supérieur sera aménagé pour leur faciliter l'accès à la recherche. Enfin, les statuts des personnels administratifs et techniques devraient être harmonisés et simplifiés.

c) La création de groupes de travail spécifiques

Cinq groupes de travail viennent d'être créés pour mettre en place les orientations de la réforme de l'enseignement supérieur. Présidés par le ministre, ces groupes seront ouverts à toutes les composantes représentées au conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche ainsi qu'aux représentants de la conférence des présidents d'université et à des personnalités extérieures.

Ces groupes seront compétents pour les domaines suivants :

- vie de l'étudiant (statut, allocation d'études, réforme des CROUS) ;
- questions pédagogiques (semestrialisation, tutorat, orientation, création de la grande filière technologique) ;
- recherche ;
- gestion et modernisation des universités ;
- personnels (recrutement et mobilité).

Les premières réunions de ces groupes de travail devraient d'abord avoir pour objet d'élaborer un calendrier d'application des mesures retenues à l'issue des états généraux.

C. LES MESURES PROPRES À RÉDUIRE L'ÉCHEC UNIVERSITAIRE

Votre commission considère que trois séries de mesures -le renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants, la réforme de la filière technologique supérieure et le développement de l'orientation- doivent être privilégiées pour réduire l'importance de l'échec universitaire.

1. Le renforcement de l'encadrement pédagogique des étudiants

a) Une dépense moyenne par étudiant qui reste relativement faible

En dépit des efforts budgétaires engagés au cours des années récentes en faveur de l'enseignement supérieur, le coût annuel moyen d'un étudiant à l'université (33.500 F) reste inférieur à celui d'un lycéen (45.000 F en cycle général, 56.700 F en cycle technologique et 52.000 F en cycle professionnel).

Le coût d'un étudiant en DEUG (32.000 F) est également très inférieur à celui d'un étudiant en classe préparatoire (70.000 F), en BTS (56.000 F) et en IUT (52.000 F).

Enfin, les dépenses annuelles par étudiant en France restent inférieures à celles constatées aux Etats-Unis ou au Japon (62.000 F), mais aussi en Allemagne (35.000 F) alors que ces pays enregistrent un taux d'accès à l'enseignement supérieur voisin du nôtre (environ la moitié d'une génération) à l'exception des Etats-Unis où ce taux s'élève à 64 % et du Royaume-Uni où il n'est que de 17,7 %.

Le tableau ci-après retrace l'évolution de la dépense intérieure d'éducation supérieure (DIE sup) au cours des années récentes :

ANNEES	DIE sup*	DIE sup	DIE sup
	prix courants (en millions de francs)	% par rapport à la DIE	% par rapport au PIB
1989	59 843	15,1	1,0
1990	66 879	15,7	1,0
1991	73 548	16,0	1,1
1992	79 740	16,2	1,1
1993	85 590	16,5	1,2
1994	90 326	16,8	1,2

* DIE sup : dépense intérieure d'éducation supérieure

b) La diversité des personnels enseignant à l'université

L'enseignement supérieur fait appel à des catégories de personnels très variés pour couvrir ses besoins d'enseignement. Parmi ces différentes catégories, il convient de distinguer les personnels titulaires (enseignants-chercheurs et enseignants de statut second degré) et, les personnels non titulaires recrutés soit au titre de la « jouvence » universitaire, soit comme associés, invités ou vacataires.

- Les personnels titulaires

• Les enseignants-chercheurs

Pour l'essentiel, les enseignants-chercheurs sont des maîtres de conférences et des professeurs des universités.

Dans le budget 1996, on comptait 13 484 emplois de professeurs des universités et 29 068 emplois de maîtres de conférences affectés aux établissements d'enseignement supérieur (hors médecine et odontologie).

De nouvelles procédures de recrutement ont été mises en oeuvre en 1996 à la suite du rapport Quénet.

Le décret n° 95-490 du 27 avril 1995 a modifié la réglementation applicable aux recrutements des enseignants-chercheurs des universités. Ce texte, entré en vigueur depuis le 1er janvier 1996, prévoit une procédure en trois phases qui rééquilibre les rôles respectifs de l'instance nationale et des établissements et évite, par ailleurs, la multiplication du nombre des candidats dont la qualification a été reconnue mais qui n'ont pas été recrutés. La commission de spécialistes de chaque établissement effectue une sélection de cinq candidats au maximum. Le conseil national de universités, à qui est soumis la liste alphabétique nationale de tous les candidats ainsi sélectionnés, retient, pour l'année du concours, ceux d'entre eux qu'il juge aptes aux fonctions d'enseignant-chercheur. Les organes de l'établissement choisissent enfin, parmi les candidats dont la qualification a été reconnue par l'instance nationale, un de ceux qu'ils avaient sélectionnés.

Dans les disciplines juridiques, politiques, économiques et de gestion ainsi que dans les disciplines pharmaceutiques -dans lesquelles le concours d'agrégation qui existait jusqu'en 1984 a été réintroduit- le décret du 27 avril 1995 met en place, à côté du concours d'agrégation externe, une nouvelle procédure de recrutement interne pour l'accès au corps des professeurs. Le nouveau dispositif permet aux maîtres de conférences justifiant de dix ans d'ancienneté en cette qualité, ou comme maître assistant, d'accéder au corps des professeurs dans des proportions raisonnables.

Même si une diversification des personnels enseignants s'est développée au cours des dernières années, votre commission estime qu'une présence importante des enseignants-chercheurs est indispensable dans les premiers cycles universitaires, à la fois pour diriger et animer les DEUG et pour y développer une activité de recherche qui apparaît consubstantielle à la nature même des formations supérieures.

Cependant le passage d'une université élitiste à un enseignement supérieur de masse la conduit également à s'interroger sur les règles actuelles de recrutement et sur la fonction des enseignants-chercheurs.

Elle observe également que les règles fixant l'avancement et la carrière de ces derniers, restent quasi exclusivement centrées sur leurs activités de recherche, au détriment de leurs fonctions d'enseignement et d'encadrement, ce qui pénalise notamment les présidents d'université dans

leur carrière par rapport à leurs collègues qui se consacrent uniquement à la recherche.

Dans le droit fil des propositions de sa mission d'information sur les premiers cycles, votre commission souhaiterait donc que la carrière et les règles d'avancement des enseignants-chercheurs prennent en compte équitablement l'ensemble de leurs missions, qu'il s'agisse de l'enseignement, de la recherche et de leurs fonctions d'encadrement administratif des établissements.

• Les personnels enseignants du second degré

On comptait, au budget 1996, environ 12 000 emplois de type second degré dans les établissements d'enseignement supérieur (dont environ 6 600 emplois de professeurs agrégés et 4 000 emplois de professeurs certifiés).

Le décret n° 93-461 du 25 mars 1993 a confirmé leurs obligations de services qui demeurent fixées, comme il résultait d'instructions ministérielles antérieures, à 384 heures de travaux pratiques ou dirigés par an.

Les professeurs agrégés et certifiés du second degré participent d'une manière importante au fonctionnement de l'enseignement supérieur (près de 16 %), et sont répartis à peu près également entre les IUFM, les IUT et les universités, les agrégés représentant près de la moitié de ces personnels.

Par ailleurs, les créations de postes des personnels de statut du second degré ont été particulièrement importantes entre 1991 et 1993 puisque 2.600 postes ont été créés ; ces personnels n'ont pas statutairement d'obligation de recherche et au terme du décret du 25 mars 1993, ils sont astreints à un service horaire double de celui des enseignants-chercheurs.

Les enseignants de type « second degré » représentent ainsi 42 % de l'effectif dans les IUT et 9 % dans les universités (hors IUT) : 616 professeurs agrégés, du secondaire exerçaient en 1994-1995 en droit, 2 316 en lettres, 2 028 en sciences, soit au total environ 4.800 agrégés contre 4.200 professeurs certifiés auxquels il faut ajouter environ un millier de professeurs d'éducation physique et sportive.

La représentation des personnels de l'enseignement secondaire varie selon les filières de premier cycle :

- entre 5 et 12 % des intervenants en lettres et sciences humaines, un nombre important d'agrégés affectés dans les lycées dispensant des heures complémentaires à titre de vacataire à l'université ;

- moins de 10 % en droit et en sciences économiques, cette filière faisant largement appel aux vacataires, aux ATER et aux allocataires moniteurs ;

- 5 % dans les disciplines scientifiques.

Il convient de rappeler que les personnels enseignants du second degré affectés dans l'enseignement supérieur se sont vus étendre par le décret n° 93-526 du 26 mars 1993 le bénéfice de la prime pédagogique, jusque-là réservée aux seuls enseignants-chercheurs.

Une réflexion est actuellement engagée par le gouvernement pour faire évoluer le statut des agrégés du second degré nommés dans l'enseignement supérieur, de manière à faciliter leur accès à la recherche.

Votre commission considère que les professeurs agrégés de l'enseignement secondaire, qui ont une bonne connaissance des lycéens et qui contribuent au succès des classes préparatoires, ont une vocation naturelle à encadrer les étudiants des premiers cycles universitaires, même si les enseignants-chercheurs doivent rester les animateurs des DEUG.

Conformément aux propositions de sa mission d'information sur les premiers cycles, elle souhaiterait que la présence des professeurs agrégés y soit renforcée, notamment dans les formations technologiques, dans les disciplines non dominantes des DEUG et dans les disciplines dominantes de certains DEUG comme les lettres et les sciences humaines.

Partageant le souci exprimé par le gouvernement de faciliter leur accès à la recherche, elle appelle également de ses vœux la création d'un service d'agrégé doctorant et un allègement de service pour ceux qui s'engageraient à préparer une thèse, ainsi que la mise en place d'un service partagé entre le lycée et les premiers cycles universitaires, afin de mieux articuler les deux ordres d'enseignement.

- les personnels non-titulaires

Dans le cadre du dispositif dit de « jouvence universitaire » divers personnels non titulaires participent également à l'encadrement des étudiants :

- 4.605 moniteurs qui sont titulaires d'un DEA et admis au bénéfice d'une allocation de recherche ;

- 780 allocataires-moniteurs-normaliens ;

- environ 4.000 attachés temporaires d'enseignement et de recherche ;

- 895 emplois de lecteurs et 220 emplois de maîtres de langue étrangère et de répétiteurs de l'INALCO ;

- 600 enseignants associés ou invités recrutés comme maîtres de conférences, ou professeurs associés à temps plein pour des durées variables : les crédits inscrits à ce titre au budget 1996 correspondant à 1.300 emplois équivalents temps plein.

Il convient de rappeler que ces systèmes d'aide à la préparation d'une thèse contribuent à la reconstitution du vivier de recrutement dans le corps des enseignants-chercheurs, mais ne s'inscrivent pas dans une logique de prérecrutement qui conférerait à leurs bénéficiaires un droit à être recrutés comme personnels titulaires.

c) Vers un nouvel essor du tutorat

Déjà largement expérimentée dans la plupart des universités, la formule du tutorat vient de faire l'objet d'une circulaire du 24 octobre 1996 qui en précise les modalités.

Le tutorat devrait permettre aux nouveaux étudiants de découvrir l'organisation et les méthodes universitaires et sera assuré par des étudiants confirmés qui bénéficieront pendant une période de six mois d'une bourse mensuelle de 1.000 F.

Le projet de budget pour 1997 prévoit 100 millions de francs pour financer cette mesure, c'est-à-dire rétribuer les quelque 16.000 tuteurs qui devraient être recrutés pour encadrer environ 240.000 nouveaux étudiants. Le tutorat devrait permettre aux nouveaux étudiants, par groupe de quinze, de bénéficier du soutien d'étudiants de deuxième et troisième cycle notamment sur les points suivants : aide au travail personnel, à la gestion de l'emploi du temps ou à l'apprentissage de la méthodologie propre à l'enseignement supérieur, découverte et utilisation des bibliothèques universitaires.

Si le développement du tutorat est souhaitable, notamment pour faciliter le difficile passage des bacheliers du lycée à l'université, votre commission tient à rappeler que cette formule reste fondée sur le volontariat des nouveaux étudiants, sans évaluation ou notation pour ses bénéficiaires et qu'elle ne doit pas substituer à l'enseignement, qu'il soit dispensé en cours, en travaux pratiques ou en travaux dirigés.

Elle observe à cet égard, que dans la pratique actuelle, le tutorat ne bénéficie pas aux étudiants qui en auraient le plus besoin ; elle souhaiterait en conséquence qu'un protocole soit établi dans chaque établissement afin de

formaliser cette formule et en faire bénéficier en priorité les étudiants qui sont en difficulté.

2. La réforme de la filière technologique supérieure

Afin de mieux adapter les formations supérieures à la diversité des nouvelles populations étudiantes, votre commission estime nécessaire d'accélérer la mise en oeuvre de la réforme de la filière technologique supérieure.

Cette réforme annoncée par le gouvernement ne devrait en effet devenir applicable que dans plusieurs années et consisterait notamment à ouvrir plus largement les IUT aux bacheliers technologiques, à articuler de manière claire les IUT et les IUP et à professionnaliser l'ensemble des formations universitaires, notamment par la voie de l'apprentissage.

a) Les principes de la réforme

Une réflexion sur la filière technologique universitaire a été engagée par le gouvernement dans le cadre des états généraux de l'université.

Cette réflexion a permis de constater un déséquilibre des formations proposées aux jeunes, la place majeure étant donnée aux formations générales conceptuelles au détriment des formations qui conduisent à la maîtrise des techniques, peu reconnues et mal construites, alors qu'un grand secteur universitaire consacré à la technologie, associant enseignement et recherche, apparaît nécessaire.

Le principe retenu par le gouvernement est celui de la construction de filières technologiques, aussi bien dans le secteur tertiaire que dans le secteur secondaire, au sein des universités existantes.

Les premiers cycles technologiques devraient ainsi se construire en cohérence avec les STS et les IUT, qui seraient maintenus dans leur finalité professionnelle.

Si les perspectives de mise en place de la filière technologique annoncées par le gouvernement sont à longue échéance, il est d'ores et déjà envisagé de favoriser la recherche d'accords avec des IUT ou des écoles d'ingénieurs pour l'utilisation de plateformes techniques.

b) *Une plus grande ouverture des IUT aux bacheliers technologiques*

L'accueil des bacheliers technologiques devrait constituer une des priorités pour les IUT, notamment pour lutter contre l'échec en DEUG auquel ces bacheliers, compte tenu de leur formation antérieure, sont particulièrement exposés. Depuis plusieurs années, le ministère poursuit, une politique d'incitation au recrutement des bacheliers technologiques en rappelant aux directeurs d'IUT et aux présidents d'université que leur accueil doit faire l'objet d'une attention particulière et qu'un objectif est fixé, à savoir accueillir au moins 50 % de bacheliers technologiques. A la rentrée 1995, 36 % des nouveaux bacheliers sont issus des séries technologiques contre à peine 32 % en 1994. Il est à noter qu'il s'agit, dans l'immense majorité des cas (88,8 %), de bacheliers lauréats de la session 1995 et non de réorientations par exemple à la suite d'un échec en DEUG. Les mesures d'incitation et d'information à l'intention des futurs bacheliers technologiques et des directeurs d'IUT devraient être poursuivies et l'objectif susvisé devrait être vraisemblablement atteint dans les toutes prochaines années, d'après les indications fournies à votre rapporteur.

Votre commission se demande néanmoins s'il ne serait pas encore plus efficace d'envisager d'instituer des quotas d'accès des bacheliers technologiques aux IUT, fixés par académie, selon les modalités préconisées par sa mission d'information sur les premiers cycles universitaires.

c) *Une articulation claire entre les IUT et les IUP*

La réunion en une seule filière des IUT et des IUP a été écartée par le gouvernement et le principe de la dualité des filières a été réaffirmé sans exclure l'existence de passerelles. Les IUT constituant une filière courte orientée vers des débouchés professionnels immédiats, la poursuite d'études des titulaires de DUT vers les IUP, comme vers toute autre formation longue, ne peut donc être érigée en voie normale et doit être limitée, sous peine d'introduire un déséquilibre entre les besoins d'emplois et les flux de diplômés.

L'entrée en IUP continue ainsi à s'effectuer normalement après une première année de DEUG, l'accès en deuxième année d'IUP pour les étudiants titulaires d'un DUT ou d'un BTS étant autorisé par dérogation. Dans cette perspective, les universités devront veiller à limiter les pratiques d'accueil en 1ère année d'IUP de titulaires du DUT, qui constituent un parcours long et coûteux pour le système universitaire et pour les familles.

Afin d'assurer la cohérence aux niveaux national et régional entre les formations d'IUT et les formations d'IUP, il a été créé, par arrêté du 19 avril

1995, une commission consultative nationale des IUT et IUP, qui a une double compétence portant, d'une part, en formation plénière sur les questions d'intérêt général communes aux IUT et aux IUP, d'autre part, en sous-commissions sur les questions spécifiques relatives à chaque filière.

Votre commission tient à remarquer que certaines universités ne sont pas satisfaites du système actuel d'accès en IUP et considèrent notamment que la condition d'accès (bac+1) les conduit à refuser des candidats qui sont fréquemment en situation d'échec universitaire, c'est-à-dire des étudiants mal préparés et insuffisamment motivés pour s'engager dans une filière d'excellence.

Il convient également de noter que l'ancien président de la commission consultative nationale IUT-IUP estime que les IUP devront accueillir dans l'avenir une proportion significative d'étudiants venus des IUT.

Dans la pratique actuelle, un tiers des entrants en IUP viennent des IUT, ce qui montre que cette voie ne leur est pas fermée, même si la situation doit être examinée selon les disciplines et les secteurs géographiques. Par ailleurs, certaines universités ont pris l'initiative de créer des filières spécifiques en IUP pour accueillir des titulaires de DEUG-STAPS en leur proposant une formation au tourisme et à la gestion des activités sportives.

d) La professionnalisation des formations universitaires

L'expérience des dernières années a démontré combien la recherche d'une parfaite adéquation formation-emploi était illusoire. Une politique d'ouverture au monde du travail serait plus légitimement fondée sur le développement d'initiatives, jusqu'ici dispersées, visant à compléter les formations généralistes par des éléments de professionnalisation : contenus appliqués au secteur d'activité concerné, approche des réalités de la vie en entreprise, apprentissage des techniques et outils de communication, stages professionnels...

Ces orientations devraient se concrétiser dans le cadre de la politique contractuelle et des campagnes d'habilitation des diplômes nationaux. D'après les indications fournies au rapporteur de votre commission, les universités seraient donc invitées à :

- intégrer aux maquettes des diplômes des contenus professionnalisants : programmes plus appliqués, éléments de gestion, de droit, de connaissance de l'entreprise, pratique des langues étrangères, des outils informatiques ;

- encourager la participation de professionnels à la formation et à la conception des contenus professionnalisants ;

- développer la pratique de stages professionnels ;

- faciliter les passerelles vers les filières professionnalisées (IUT, IUP, DEUST, MST) ;

- développer les actions d'aide à l'insertion professionnelle : aide à l'élaboration d'un projet professionnel et au choix du parcours de formation adapté, préparation des diplômés à la recherche d'emploi.

Votre commission estime pour sa part que la professionnalisation devrait viser l'ensemble des filières, y compris les formations littéraires et juridiques, notamment par le développement des stages professionnels, étant rappelé par exemple que les diplômés des filières littéraires de deuxième ou troisième cycle trouvent plus rapidement un emploi que les scientifiques, au prix parfois d'une certaine déqualification résultant de l'inadaptation de leur diplôme.

e) *La réforme du BTS*

La réforme du BTS a résulté du décret du 9 mai 1995 modifié portant règlement général du brevet de technicien supérieur. Les points essentiels de cette réforme concernent la structure du diplôme, l'accès à la formation, la validation et la durée de formation.

Pour la voie scolaire, les étudiants des STS qui ont suivi un premier cycle de l'enseignement supérieur peuvent, en fonction de leurs acquis, avoir accès à des formations aménagées. Cette formule s'apparente à la formule du « positionnement », son principe consistant à éviter à un élève de devoir recommencer des apprentissages qu'il a déjà suivis. Les formations aménagées visent donc à proposer des cursus adaptés aux jeunes qui ont déjà suivi des formations d'un niveau équivalent, qu'ils se trouvent en situation d'échec dans l'enseignement supérieur ou qu'ils souhaitent se réorienter.

Au total, la réforme du brevet de technicien supérieur vise dans son ensemble à élargir l'accès à la formation conduisant au diplôme et, sous certaines conditions, à moduler la durée de cette formation. Elle permettra d'établir des passerelles entre les différentes formations du même niveau que le brevet de technicien supérieur et de faciliter les échanges entre le monde de l'entreprise et le système éducatif.

Votre commission tient à rappeler que l'origine scolaire des élèves entrant en première année de section de technicien supérieur en septembre 1995 s'établissait ainsi :

- baccalauréat technologique :	61 %
- baccalauréat général :	18 %
- baccalauréat professionnel :	5 %
- université :	11 %

f) Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur

Le développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur s'inscrit dans le prolongement des lois du 23 juillet 1987 et du 20 juillet 1992 et de la loi quinquennale sur l'emploi de décembre 1993, qui ont assoupli le cadre juridique de l'apprentissage afin d'en favoriser l'extension à des professions nouvelles et à des niveaux de qualification plus élevés.

Des sections de préparation au BTS ont été à cet effet mises en place dès la rentrée 1988. A partir de 1990, tous les autres diplômes professionnalisés de l'enseignement supérieur se sont progressivement ouverts à l'apprentissage : DUT, DNTS, DEUST, licence et maîtrise d'IUP, MIAGE, MST, diplôme d'ingénieur et DESS.

Au total, en 1995-1996, près de 18.000 jeunes ont préparé un diplôme d'enseignement supérieur par la voie de l'apprentissage, soit une augmentation de près de 40 % en un an ; ils représentent 5 % de l'ensemble des effectifs d'apprentis.

Les universités, écoles publiques et privées, comptaient pour leur part 7.000 étudiants répartis entre dix CFA interuniversitaires, vingt-cinq instituts des techniques d'ingénieurs et d'industrie mais aussi de quelques CFA de branches, d'entreprises ou consulaires ou encore de sections d'apprentissage.

Actuellement, quarante universités offrent au moins une formation en apprentissage, selon un statut juridique variable et plus de trente formations supplémentaires devaient être ouvertes à tous les niveaux à la rentrée de 1996.

Votre commission considère que la poursuite du développement de l'apprentissage dans l'enseignement supérieur constitue l'une des voies du renforcement de la professionnalisation des cursus, ce qui n'exclut pas une réflexion sur la nature des formations qui peuvent être préparées par l'apprentissage et sur les conditions pédagogiques et administratives d'organisation de ces formations.

g) *La position de la commission consultative IUT-IUP sur la réforme de la filière technologique supérieure*

La commission consultative nationale IUT-IUP estime que la réforme de la filière technologique supérieure devrait être abordée localement et par discipline et ne saurait faire l'objet d'une réglementation générale. Elle préconise ainsi de prolonger l'actuelle organisation, comportant des passerelles entre filières générales et technologiques, la finalité prioritaire étant de conférer un caractère professionnel à toutes les filières universitaires.

Dans cette perspective, les filières professionnalisées devraient être nombreuses et de faible dimension pour avoir un effet d'entraînement sur les filières générales. Elles devraient par ailleurs être financées par la formation continue, cette exigence pouvant même constituer un critère d'habilitation.

3. La réduction de l'échec universitaire par l'orientation

Considérant que les dysfonctionnements du système d'orientation, constatés dans le second degré et dans les premiers cycles universitaires, étaient à l'origine d'une grande part de l'échec universitaire, votre commission a souhaité créer une mission d'information sur l'orientation des étudiants.

Ses propositions concrètes, qui viennent de faire l'objet d'un rapport, s'inscrivent dans la perspective des mesures annoncées par le ministre à l'issue des états généraux de l'université.

a) *Les grandes lignes de la réforme de l'orientation annoncée par le gouvernement*

L'orientation des étudiants à l'entrée à l'université, et au cours du premier cycle, a constitué l'un des thèmes des états généraux de l'université. Dans son intervention du 18 juin 1996, le ministre a indiqué les grandes lignes de sa réforme de l'orientation.

La décision d'orientation doit d'abord rester de la responsabilité personnelle du lycéen et de l'étudiant et l'exercice de ce droit devrait être préparé par une éducation et une information approfondies.

Dès la classe de seconde un horaire particulier associant les professeurs de toutes disciplines, en liaison avec les conseillers d'orientation psychologues et les professeurs principaux devrait permettre à l'élève de réfléchir et de formuler un projet pour son avenir. Des rencontres avec des

universitaires, des étudiants et des professionnels seront ainsi organisées, en particulier au cours de semaines « portes ouvertes » dans les universités.

L'entrée à l'université doit ensuite permettre à l'étudiant de vérifier la pertinence de son choix d'orientation : l'année universitaire devrait donc être réorganisée en semestres, le premier semestre du DEUG constituant une période d'adaptation et de découvertes disciplinaires ; les DEUG devraient par ailleurs être simplifiés et leur nombre réduit.

Au cours de cette période, l'étudiant devrait recevoir une assistance et un conseil méthodologique pour son travail personnel, les travaux dirigés, les cours magistraux et le travail en bibliothèque. Cette mission sera assurée par les tuteurs, étudiants confirmés de 2ème et 3ème cycles et coordonnée par un enseignant, selon des modalités qui viennent d'être précisées par la circulaire précitée du 24 octobre 1996.

b) Les propositions de la mission d'information sur l'information et l'orientation des étudiants des premiers cycles universitaires

S'agissant de l'enseignement supérieur, la mission d'information a présenté toute une série de propositions destinées à mettre en place un véritable système d'orientation des étudiants.

Ces mesures s'ordonnent autour de **trois objectifs** : une articulation plus satisfaisante entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur, une adaptation des formations post-baccalauréat à la diversité des nouvelles populations étudiantes, un développement des initiatives universitaires.

En préalable, la mission s'est d'abord refusé à envisager toute sélection à l'entrée à l'université, autre que celle résultant de la réussite au baccalauréat, en constatant notamment que la démocratisation du baccalauréat et l'intensité de la demande sociale en faveur des études supérieures comme d'ailleurs dans l'ensemble des pays comparables au nôtre, rendaient illusoire toute restriction à l'accès à l'enseignement supérieur.

Résistant ensuite à une tentation récurrente, qui consisterait à envisager la création de structures de cantonnement des populations étudiantes en difficulté, elle s'est refusé à envisager une secondarisation des premiers cycles universitaires, qui semble pourtant avoir la faveur d'une partie de l'opinion, du fait d'un meilleur encadrement qui pourrait en être attendu ; considérant que les inconvénients d'une telle formule (« ghettoïsation » des premiers cycles, disparition de toute activité de recherche...) l'emporteraient sur ses avantages, elle a préconisé plutôt une diversification des formations post-baccalauréat afin de les adapter aux nouvelles populations étudiantes et

une plus grande ouverture de certaines d'entre elles aux bacheliers non généraux.

Ses principales **propositions** touchant à l'orientation des étudiants peuvent être ainsi résumées :

- participation d'étudiants avancés dans leurs études aux séquences d'éducation à l'orientation prévues dès le collège ;
- institution de journées d'information dans les filières supérieures au bénéfice des lycéens de terminale, de leurs professeurs principaux et des conseillers d'orientation ;
- affectation à terme d'un conseiller d'orientation à temps plein dans chaque université et dans les antennes universitaires d'une certaine importance, se consacrant exclusivement à l'accueil et au conseil des étudiants ;
- formalisation de la semaine d'accueil et d'information qui deviendrait par ailleurs obligatoire pour tous les nouveaux étudiants ;
- mise en place d'un suivi de l'évolution des vœux d'orientation des lycéens de terminale et des bacheliers et développement d'entretiens personnalisés ;
- mise à la disposition des enseignants-chercheurs de bureaux leur permettant de recevoir leurs étudiants ;
- mise en place d'une période d'adaptation en première année de DEUG ;
- développement de DEUG d'orientation et de DEUG multidisciplinaires ;
- introduction de modules de culture générale et d'expression dans l'ensemble des formations de premier cycle ;
- création de modules de technologie dans l'ensemble des filières.
- mise en place d'observatoires universitaires permettant de suivre le devenir des étudiants et les possibilités d'insertion professionnelle.
- définition d'une politique de l'emploi dans chaque université permettant de préciser les finalités des formations, d'assurer le suivi des flux d'étudiants et de l'insertion professionnelle des diplômés et d'évaluer l'adaptation des formations offertes à l'environnement économique et social.

Votre commission ne peut, à l'occasion de la discussion budgétaire, que reprendre les propositions de sa mission d'information concernant l'enseignement supérieur, et qui lui paraissent de nature à contribuer à la réduction de l'échec dans les premiers cycles universitaires.

III. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE ET D'ÉTUDES DES ÉTUDIANTS

Les états généraux de l'université ont fait une large place aux problèmes des conditions de vie et d'études des étudiants, la prise en compte de leur environnement constituant également un élément important de leur réussite universitaire.

A. UNE NOUVELLE POLITIQUE SOCIALE EN FAVEUR DES ÉTUDIANTS

1. Vers un statut de l'étudiant

Dans son intervention prononcée le 18 juin 1996 en conclusion des états généraux de l'université, le ministre a annoncé les orientations de la réforme du statut de l'étudiant.

Il a d'abord proposé aux étudiants d'étudier avec eux la mise en place progressive d'une **allocation sociale d'études** qui devrait se substituer aux aides existantes pour ceux entrant à l'université en 1997.

Cette proposition devrait permettre non seulement de définir un nouveau cadre plus équitable, le système actuel étant jugé trop complexe et peu transparent, mais également d'unifier l'ensemble des prestations sociales aujourd'hui servies aux étudiants.

Cette allocation sociale d'études devrait prendre en compte les revenus de la famille, la distance entre l'université et la résidence de l'étudiant, certains critères pédagogiques et ne devrait pas être cumulable avec une demi part fiscale étudiante. Le changement des modalités d'attribution des aides sociales aux étudiants devrait par ailleurs s'inscrire dans le cadre d'une réflexion générale sur la réforme de la fiscalité.

La refonte générale des aides sociales directes (bourses, prêts d'honneur, ALS) et indirectes (réduction d'impôt pour les enfants dans l'enseignement supérieur, demi part fiscale pour les étudiants à charge) a également pour objet de recibler ces aides sur les familles « moyennes ».

2. Les crédits d'action sociale pour 1997 : une moindre progression qu'en 1996

L'ensemble des crédits consacrés à l'action sociale en faveur des étudiants a progressé de plus de 30 % en trois ans et s'élèvera en 1997 à 8,4 milliards de francs, soit près de 20 % du budget de l'enseignement supérieur.

- Les crédits consacrés aux **bourses universitaires** s'élèveront en 1997 à 6,49 milliards de francs et progresseront de 225,5 millions de francs (+ 3,6 %) par rapport à 1996.

Votre commission tient à souligner que cette progression est moindre que celle observée en 1996 (+ 482 millions de francs) et en 1995 (+ 420 millions de francs) ;

- les **prêts d'honneur** devraient, pour leur part, bénéficier de 26 millions de francs ;

- les crédits consacrés aux **oeuvres universitaires** et notamment à l'hébergement et à la restauration universitaires, s'élèveront à 1,030 milliard de francs, soit une faible progression de 15 millions de francs par rapport à 1996, alors que ces crédits avaient augmenté de 112 millions de francs entre 1995 et 1996.

3. Le problème du maintien des bourses en cas de redoublement ou de réorientation

a) L'« année joker »

L'attribution d'une bourse d'enseignement supérieur est actuellement non seulement subordonnée aux conditions de ressources et de charges familiales définies par le barème national, mais également à une progression régulière dans les études.

Le principe de l'année joker est la possibilité donnée à un étudiant titulaire d'une bourse sur critères sociaux d'en conserver le bénéfice en cas de redoublement ou en cas de réorientation au même niveau de cursus universitaire.

Dans l'état actuel des textes, cette possibilité est interdite par une disposition spécifiant que le boursier doit être inscrit à une année d'études d'un niveau supérieur à celui précédemment atteint. Il convient de rappeler

que les étudiants exclus du système des bourses par l'application de cette disposition ont la possibilité de solliciter une aide individualisée exceptionnelle.

Le principe et les modalités de l'année joker constituent l'un des éléments de la discussion en cours sur le statut de l'étudiant.

b) Le maintien des bourses pour les étudiants entrant en IUP

L'admission normale des étudiants en IUP s'effectue normalement à bac + 1.

En application de ce principe, l'étudiant titulaire d'un BTS ou d'un niveau bac + 2, qui accède en première année d'IUP, ne peut donc bénéficier d'une bourse d'enseignement supérieur puisqu'il se réinscrit à un niveau inférieur d'études.

Dans ce cas, le recteur d'académie a la possibilité de lui accorder, dans la limite du contingent dont il dispose, une aide financière individualisée exceptionnelle, qui est réservée aux étudiants en situation de redoublement ou de réorientation.

4. La cogestion de la vie étudiante

Outre l'allocation sociale d'études, le ministre a annoncé un certain nombre de mesures destinées à associer les étudiants à la gestion de la vie universitaire.

Participe de cet objectif le droit des étudiants à l'évaluation des enseignements, et non des enseignants eux-mêmes qui a pourtant été suggéré dans plusieurs rapports officiels.

Il a également annoncé une participation des étudiants à certains aspects de la vie universitaire, dans le cadre des CROUS, dont l'appellation désuète devrait être modifiée. Les nouveaux centres devraient comporter un guichet social unique pour l'ensemble des prestations et des aides dont les étudiants sont susceptibles de bénéficier, comme le préconisait le rapport Prévos.

Le ministre a enfin indiqué que la participation des étudiants à la gestion de la vie universitaire pourrait être prise en compte dans leur parcours universitaire par le mécanisme de la validation des acquis.

B. LA POURSUITE DE L'EFFORT EN FAVEUR DES CONSTRUCTIONS UNIVERSITAIRES

1. Le prolongement du schéma « Université 2000 »

Depuis 1995, les crédits d'investissement destinés à achever le schéma « Université 2000 » et à financer les opérations nouvelles sont programmés et répartis au niveau des régions dans le cadre de contrats de plan.

Le schéma de développement des enseignements supérieurs « Université 2000 » était un programme quinquennal de construction et d'aménagement des établissements d'enseignement supérieur. Le rythme d'investissement a été un peu inférieur à ce qu'il aurait dû être pour que le schéma soit entièrement réalisé à la fin de l'année 1995.

Les contrats régionaux du XI^e plan, qui ont été négociés au premier trimestre de l'année 1994, intègrent le solde du schéma calculé à la fin de 1993 et prévoient, en général, des opérations nouvelles, le pourcentage d'opérations nouvelles apparaissant très variable d'une région à l'autre.

Dans les contrats établis pour la période 1994-1998, l'Etat et les collectivités locales s'engagent à apporter 22 milliards de francs, sensiblement à parité, ces crédits devant être complétés par les fonds européens, pour un montant approximatif de 1,4 milliard pour la période 1994-1996.

a) L'exécution financière des contrats Etat-région par l'Etat

De 1994 à 1996, l'Etat a apporté 5,8 milliards de francs en autorisations de programme au financement des opérations de construction, de premier équipement et d'un reliquat de maintenance du schéma « Université 2000 ». Il a ainsi apporté 53,7 % des crédits inscrits aux contrats Etat-région.

Le rythme d'exécution financière selon les régions n'est pas uniforme, leur taux variant de 33 à 67 %.

b) L'exécution financière des contrats Etat-région par les collectivités territoriales

De 1994 à 1996, les collectivités territoriales ont apporté 6,3 milliards de francs au financement des opérations de construction et de

premier équipement. Elles ont mis en place 57 % des crédits inscrits aux contrats Etat-région.

Le rythme d'exécution financière est très variable d'une région à l'autre puisqu'il varie entre 20 et 88 %.

De 1994 à 1996, le FEDER, le fonds national d'aménagement du territoire et les établissements d'enseignement supérieur ont apporté 838 millions de francs supplémentaires au financement des opérations des contrats Etat-région.

Le rythme de réalisation des contrats Etat-région devrait se ralentir dans l'avenir puisque la décision a été prise d'exécuter en six ans les III^e contrats Etat-Région, les crédits budgétaires pour 1997 devant permettre d'atteindre un niveau d'exécution des contrats de plan supérieur aux deux-tiers.

2. La sécurité des bâtiments universitaires

a) Les crédits prévus par le plan d'urgence

Dans le cadre du plan d'urgence en faveur des universités, ont été inscrits en loi de finances rectificative 1995, 2 milliards de francs en autorisations de programme et 500 millions de francs en crédits de paiement.

Ces crédits ont été affectés en priorité, d'une part aux travaux de première urgence touchant la sécurité des bâtiments, et d'autre part, aux aménagements des locaux qui ont un impact direct sur les conditions d'enseignement et la vie des étudiants.

Les opérations du plan d'urgence actuellement notifiées aux établissements représentent un volume total de travaux de 2,2 milliards de francs en autorisations de programme. L'Etat en finance près des deux tiers et les établissements plus du tiers ; 445 millions de francs en crédits de paiement ont déjà été notifiés pour ces opérations.

Les établissements ont par ailleurs été conduits à établir un diagnostic des besoins de remise en état de leur patrimoine immobilier.

Le plan de mise en sécurité devrait donc permettre, en quatre ans, de mettre les locaux universitaires en conformité avec les règles de sécurité, les ressources disponibles des établissements s'ajoutant au financement de l'Etat.

Les autorisations de programme prévues pour 1996 doivent bénéficier pour plus de 75 % aux universités, 10 % aux écoles d'ingénieurs, 8,5 % aux IUFM, 6,2 % aux CROUS, et portent d'abord sur les bibliothèques et les amphithéâtres. Si les opérations lourdes ne sont que partiellement concernées dans cette première répartition, les études préalables telles que la programmation des travaux, à Jussieu, Necker ou à la bibliothèque de Paris-X-Nanterre, ont d'ores et déjà été engagées en 1996.

b) Le désamiantage de l'université de Jussieu

S'agissant de l'université des sciences de Jussieu, le ministre a indiqué à la fin du mois de septembre que le gouvernement avait décidé du désamiantage complet et définitif des locaux « le plus rapidement possible », les travaux devant être terminés pour la rentrée de 1999 : 1,2 milliard de francs est dégagé à cet effet pour cette période qui sera décomposé en trois enveloppes annuelles de 400 millions de francs dont la première est d'ores et déjà disponible grâce à 800 millions de francs d'autorisations de programme ouverts par la loi de finances rectificative de 1996.

Il a également annoncé la mise à disposition des étudiants et des enseignants de « locaux tampons », pendant la durée des travaux, sur trois sites (à Gentilly, dans le XV^e arrondissement et sur le campus lui-même).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors d'une réunion tenue le 20 novembre 1996, la commission des affaires culturelles a examiné le rapport pour avis de **M. Jean-Pierre Camoin** sur les crédits de l'enseignement supérieur inscrits au projet de budget pour 1997.

Un large débat a suivi l'exposé du rapporteur pour avis.

M. Robert Castaing a souhaité obtenir des précisions sur les modalités d'orientation des étudiants préconisées par le rapporteur pour avis.

Il a par ailleurs demandé si ses propositions en ce domaine ne risquaient pas de rétablir les anciennes classes de propédeutique et si la mise en place d'un service partagé entre le lycée et l'université, au profit des professeurs agrégés, ne devrait pas nécessairement s'accompagner d'une réduction de leurs horaires.

M. Franck Sérusclat a souhaité avoir la confirmation que les 438 postes de professeurs agrégés évoqués par le rapporteur pour avis seraient pourvus par des créations d'emplois.

Répondant à ces interventions, **M. Jean-Pierre Camoin, rapporteur pour avis**, a notamment apporté les précisions suivantes :

- les étudiants convenablement informés devraient conserver la responsabilité de leur orientation, en tenant compte de leurs capacités et des perspectives d'emploi de la filière choisie, ce choix devant s'exercer entre des formations plus diversifiées ;

- l'information des lycéens et des nouveaux étudiants devrait être assurée par des personnels divers (conseillers d'orientation, professeurs principaux, intervenants extérieurs...) ;

- la réforme de l'orientation préconisée ne doit pas conduire à réactiver les anciennes classes de propédeutique ;

- la proposition tendant à instituer un service partagé pour les professeurs agrégés entre le lycée et les premiers cycles universitaires a pour objet de réduire le hiatus observé entre les enseignements secondaire et

supérieur et, à l'exemple des filières sélectives, de diminuer l'échec universitaire en renforçant la qualité de l'encadrement des étudiants :

- un plus grand recours aux professeurs agrégés dans les premiers cycles universitaires devra nécessairement s'accompagner d'un allègement de l'horaire de ceux qui se consacreront à la préparation d'une thèse ;

- l'éducation nationale dispose d'un volant d'agrégés par rapport aux besoins de l'enseignement secondaire ; le projet de budget de l'enseignement supérieur pour 1997 prévoit la création nette de 438 emplois de professeur agrégé.

A l'issue de ce débat, et suivant la proposition de son rapporteur pour avis, la commission a décidé de donner **un avis favorable à l'adoption des crédits de l'enseignement supérieur pour 1997.**